



**DEFENSOR  
DEL PUEBLO**

# **Retos de la inclusión financiera**

## **Servicios bancarios y personas vulnerables**



**Retos de la inclusión financiera**  
**Servicios bancarios y personas vulnerables**

Madrid, mayo 2024

Al igual que todos los informes y demás publicaciones del Defensor del Pueblo, se puede acceder a la versión digital del presente documento en la web institucional: [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)

Los enlaces a webs que figuran a lo largo del documento fueron consultados en el momento de cerrar el texto.

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo  
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid  
[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)  
[Documentacion@defensordelpueblo.es](mailto:Documentacion@defensordelpueblo.es)

## SUMARIO

|  |          |
|--|----------|
| <b>Presentación.....</b>   | <b>5</b> |
| <b>I ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN.....</b>   | <b>7</b> |
| 1 La importancia del sector financiero en la actividad económica y en la vida de las personas .....  | 9        |
| 1.1 Las cuentas bancarias como piezas clave para la integración económica y social .....             | 10       |
| 1.2 Consecuencias del cambio de paradigma en la prestación del servicio bancario .....               | 13       |
| 2 La figura del cliente financiero .....   | 20       |
| 2.1 Protección de los clientes y usuarios bancarios.....   | 20       |
| 2.2 Normativa respecto de colectivos específicos.....  | 28       |
| 2.2.1 El cauce instrumental general de último recurso: la cuenta de pago básica .....                | 29       |
| 2.2.2 La necesidad emergente de atender a la inclusión financiera de las personas mayores .....      | 36       |
| 2.2.3 Los requerimientos de la accesibilidad universal en el ámbito de los servicios bancarios ..... | 39       |
| 2.3 Proyectos legislativos decaídos .....  | 41       |
| Servicios de atención a la clientela (42) – Autoridad de defensa del cliente financiero (43)         |          |
| 3 La exclusión financiera como fenómeno poliforme .....  | 47       |
| 3.1 Las barreras en el acceso a la inclusión financiera como objeto de interés académico .....       | 47       |
| Exclusión en el acceso (48) - Exclusión por las condiciones (49)                                     |          |
| 3.2 Aproximación a partir de las quejas y actuaciones del defensor del pueblo .....                  | 51       |
| 3.2.1 Dificultades para la apertura y el mantenimiento de cuentas bancarias.....                     | 52       |
| 3.2.2 Personas mayores .....   | 62       |
| 3.2.3 El mundo rural y la España vacía .....   | 68       |
| 3.2.4 La brecha digital .....  | 72       |
| 3.2.5 Personas con discapacidad .....  | 76       |
| 4 Iniciativas de autorregulación del sector bancario .....   | 81       |

|  |            |
|--|------------|
| <b>II PROPUESTAS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO .....</b>   | <b>91</b>  |
| 5 El papel del Defensor del Pueblo en pro de la inclusión financiera .....                                       | 93         |
| 5.1 La consideración de determinados servicios bancarios<br>como servicios económicos de interés general.....    | 94         |
| 5.2 La operatividad de las cuentas de pago básicas .....   | 98         |
| Dificultades para los ciudadanos extranjeros (101) – Causas de<br>la denegación (104) – Otras dificultades (104) |            |
| 5.3 La atención bancaria y el acceso al efectivo.....  | 108        |
| 5.4 La protección de los clientes financieros.....   | 114        |
| 5.5 La atención a las personas con necesidades especiales .....  | 119        |
| 5.6 La formación financiera y para la adaptación a los<br>cambios tecnológicos .....                             | 121        |
| 6 Recomendaciones y propuestas de mejores prácticas bancarias .....  | 126        |
| <br>   |            |
| <b>Bibliografía y apéndice normativo.....</b>  | <b>133</b> |
| Bibliografía .....   | 135        |
| Apéndice Normativo .....   | 141        |
| España .....   | 141        |
| Unión Europea .....  | 142        |
| Proyectos normativos referidos .....   | 143        |

## PRESENTACIÓN

El trabajo del Defensor del Pueblo se centra habitualmente en la interlocución con las Administraciones públicas. En lo que respecta al ámbito bancario, esta labor se realiza con un doble objetivo: por un lado, informar a la ciudadanía de adónde tiene que acudir cuando considera que hay un problema y, por otro lado, plantear al regulador sectorial (el Banco de España) y a las administraciones con competencias regulatorias tanto las cuestiones individuales como los asuntos de alcance más general que emergen de las quejas que recibe o que dan lugar a actuaciones de oficio.

En el caso de este informe, el enfoque que se adopta es el del examen de problemas generales que ciertamente aparecen en las quejas de los ciudadanos, pero que, en la mayoría de los casos, no son su objeto principal. Sin embargo, desde esta institución tenemos muy presente la tarea común que el artículo 9.2 de la Constitución confía a los poderes públicos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas –«en la vida política, económica, cultural y social».

Esta tarea tiene una doble dimensión, de promoción de las condiciones y de remoción de los obstáculos –se dice en ese precepto– «que impidan o dificulten su plenitud», y ello como medio necesario para facilitar la participación de todos los ciudadanos, en todas las dimensiones de la vida y no solo en sus aspectos económicos.

Las entidades bancarias son entidades privadas, pero su actividad y el modo en que esta se desarrolla tiene hoy, para la sociedad, una importancia capital, especialmente por lo que se conoce como «bancarización de la economía». Este proceso, además, ha ampliado considerablemente sus efectos por los cambios en los sistemas de pagos y por la digitalización.

El propósito del presente informe es analizar este fenómeno, en el contexto del funcionamiento del sistema financiero de España. Desde esa premisa, se trata de ver los factores que suponen riesgos de exclusión financiera para las personas y las familias por la mera dificultad para relacionarse con las entidades bancarias o para hacerlo a través de los canales que se van estableciendo.

Al titular este informe hemos tenido muy presente la perspectiva con la que determina el mencionado artículo 9.2 de la Constitución. Por eso, en la antítesis exclusión/inclusión, hemos optado por poner el foco en la inclusión, porque precisamente se trata de conseguir la superación de los obstáculos que impiden la plena participación de todas las personas, vivan donde vivan, tengan la edad o los conocimientos tecnológicos que tengan, y sean cuales sean sus finanzas.

El Defensor del Pueblo agradece a quienes han contribuido en la elaboración del presente informe, entre los cuales cabe mencionar un trabajo previo debido al profesor Fernando Zunzunegui.

Como es habitual en el trabajo de esta institución, el resultado de la reflexión se plasma en una serie de recomendaciones dirigidas a los poderes públicos, porque a ellos les toca establecer un marco de actuación de la actividad bancaria jurídicamente seguro y adecuado para servir a la sociedad en su conjunto, pero también a los diferentes grupos de personas que forman parte de ella.

No obstante, en este caso, la tarea del Defensor del Pueblo no estaría completa si no apuntara algunas propuestas dirigidas a los operadores del sistema, esto es las entidades bancarias. Por esta razón, también a ellas se les dirige –a través de las patronales del sector– una serie de propuestas complementarias de las referidas recomendaciones.

Para esta institución se trata, en definitiva, de evitar que el diseño de las políticas comerciales, de los modelos de atención a la clientela e, incluso, de la normativa, se centren de manera excesiva en una suerte de «cliente modelo», pues si no se atiende adecuadamente a la pluralidad de situaciones en las que se hallan las personas que conforman la sociedad, el resultado con seguridad postergará, e incluso discriminará, a muchos.

Ángel Gabilondo Pujol  
Defensor del Pueblo





## 1 LA IMPORTANCIA DEL SECTOR FINANCIERO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EN LA VIDA DE LAS PERSONAS

No es la primera ocasión en la que el Defensor del Pueblo se ocupa de forma monográfica de asuntos relacionados con los productos financieros y su impacto en la ciudadanía. Así, cabe citar los informes *Crisis económica y desigualdad* (2018)<sup>1</sup>, *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo* (2012)<sup>2</sup> o el denominado *Participaciones preferentes* (2013)<sup>3</sup>.

En esta ocasión, se trata de abordar unas barreras que se han identificado para una adecuada inclusión financiera y que afectan a personas de diferentes colectivos.

La actividad económica en un modelo que, de acuerdo con la realidad constitucional, se ha dado en llamar «economía social de mercado», hace imprescindible la presencia en los mercados de agentes financieros. Este modelo, basado en el intercambio de bienes y servicios entre una notable diversidad de operadores retribuidos de diferentes maneras, tiene uno de sus pilares fundamentales en la existencia de actores que inyecten capital en el flujo de la economía y gestionen su curso a lo largo del ciclo económico.

Cabe considerar la economía financiera como la rama de la economía que se centra en la distribución de recursos cuando las decisiones se efectúan bajo incertidumbre, así como en el papel que tienen las organizaciones de carácter económico y los mercados institucionalizados a la hora de hacer esa distribución, que se lleva a cabo en los mercados financieros. La incertidumbre y la volatilidad de los productos financieros son un signo de identidad de este sector, que lo diferencia de forma significativa de los mercados basados en la economía real. Asimismo, y en relación con lo anterior, el tipo de transacciones que se realizan, que consisten básicamente en intercambios de flujos

---

<sup>1</sup> [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/09/SEPARATA\\_Crisis\\_economica\\_y\\_desigualdad.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/09/SEPARATA_Crisis_economica_y_desigualdad.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2012-01-Crisis-econ%C3%B3mica-y-deudores-hipotecarios-actuaciones-y-propuestas-del-Defensor-del-Pueblo.pdf> Se realizó una actualización de ese estudio en 2013:

<https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/crisis-economica-y-deudores-hipotecarios-actuaciones-y-propuestas-del-defensor-del-pueblo-actualizacion-a-9-de-abril-de-2013-abril-2013/> Por otro lado, respecto de una de las recomendaciones formuladas en el

informe de 2012, se realizó en octubre de 2013 una actualización, que se publicó con el título *Crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-11-Crisis\\_economica\\_e\\_insolvencia\\_personal.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-11-Crisis_economica_e_insolvencia_personal.pdf).

<sup>3</sup> <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/estudio-sobre-participaciones-preferentes-marzo-2013/>

de dinero presente contra flujos de dinero futuro, tienen también unas peculiaridades respecto de las transacciones relativas al intercambio de bienes o de prestaciones de servicios propias de dicha economía real.

En este sentido, es preciso recordar la enorme variedad de productos financieros, así como de servicios financieros que se ofrecen por las entidades de este sector. Una simple lectura de las actividades contenidas en el anexo de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, da una idea de la amplitud de este mercado. A dicho listado de actividades hay que añadirle otro tipo de servicios no especificados que se relacionan con la atención al cliente, más que con una actividad financiera específica, pero que tienen una relación estrecha con el tema que aquí se aborda.

### 1.1 LAS CUENTAS BANCARIAS COMO PIEZAS CLAVE PARA LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Aunque el sector financiero en su conjunto tiene más componentes que los directamente relacionados con la actividad bancaria (por ejemplo, los seguros, los fondos de inversiones o de pensiones, etc.), es precisamente su condición de canalizador de «flujos» o, más propiamente, de «flujos financieros», que incluye la disponibilidad de medios de pago, en la que se proyecta el principal objeto de interés de este informe. Por otra parte, no está de más incidir en que los servicios que prestan las entidades bancarias suponían, al final de la pasada década, el 70 % del valor añadido bruto generado por el sistema financiero<sup>4</sup>.

Se trata precisamente de reparar en que la relevancia de la tarea del sector financiero con respecto a la gestión del flujo de dinero, unida a la constatación de que la forma en que dichos servicios se ofrezcan y la accesibilidad –entendiendo este término en un amplio sentido– de estos servicios para determinadas personas tienen un fuerte impacto sobre su situación y en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades. Desde una perspectiva personal, familiar y social ello puede derivar en procesos de exclusión motivados por la falta de determinados servicios esenciales o por las dificultades prácticas para acceder a ellos.

Con carácter global, el Banco Mundial lleva tiempo llamando la atención sobre el hecho de que una relevante cifra de personas en todo el mundo no tiene acceso a los servicios financieros formales y un 75 % carece de cuenta bancaria<sup>5</sup>. Dicha entidad adopta el concepto de «inclusión financiera», según la cual se ha de procurar el acceso

---

<sup>4</sup> Joaquín Maudos Vilarroya, «La bancarización de la economía española en el contexto europeo», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 271, 2019, p. 28 y ss.

<sup>5</sup> <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialeconomicinclusion/overview>

–en lo que aquí interesa– de las personas a diversos productos y servicios financieros útiles y asequibles que atiendan sus necesidades –transacciones, pagos, ahorro, crédito y seguros– y que se presten de manera responsable y sostenible. De hecho, se considera que las orientaciones de las políticas públicas hacia la consecución de la inclusión financiera tienen un impacto positivo en la lucha contra la pobreza, y se aprecia su relación con siete de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La falta de acceso a estos servicios opera en la práctica como una barrera para la participación en la vida social y económica en condiciones de igualdad, si bien el impacto de esta realidad no siempre es adecuadamente percibido ni protegido. A tal cuestión se refirió esta institución en el informe anual correspondiente al año 2022, al tratar la exclusión financiera como forma de marginalización social, y en el que se afirmaba:

Además de ser un actor principal del tejido económico, el sector bancario ofrece una serie de servicios a la ciudadanía y sirve de facilitador para la realización de trámites y el cumplimiento de obligaciones, tanto contractuales como con las Administraciones Públicas. De hecho, en numerosas ocasiones, la ausencia de estos servicios supone una grave perturbación para el ciudadano. Actos como disponer de dinero en efectivo, abrir u operar una cuenta corriente, domiciliar y pagar determinados gastos, que son rutinarios, adquieren una dimensión distinta cuando, por cualquier motivo, no es posible llevarlos a cabo<sup>6</sup>.

En el contexto de una cada vez mayor «bancarización» de la economía, común a los países de la órbita política y social europea, y que, por medio de diferentes políticas, ha llegado hasta la actividad de los particulares y de las familias, la disposición de una cuenta bancaria se constituye en la clave a partir de la cual es posible efectuar con normalidad las operaciones económicas más básicas, tales como recibir ingresos, realizar pagos, acceder a dinero en efectivo y mantener ahorros.

De acuerdo con los datos del informe *The Global Findex Database 2021*, del Banco Mundial, en España un 98 % de personas adultas son titulares de una cuenta bancaria, con una variación de un punto en el caso de las mujeres, lo que coincide con los datos de la eurozona<sup>7</sup>. Debe reseñarse que esta situación se mantiene estable desde hace más de una década y que dicho porcentaje solo se supera en Europa por Alemania y Reino Unido, donde la cobertura es total.

A pesar del alto grado de acceso a las cuentas bancarias, no puede obviarse que existe aún un colectivo de personas adultas (alrededor de 700.000 según las

---

<sup>6</sup> Defensor del Pueblo, *Informe anual 2022*, p. 93. <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/03/Defensor-del-Pueblo-Informe-anual-2022.pdf>

<sup>7</sup> Asli Demirgüç-Kunt, Leora Klapper y otros, *The Global Findex Database 2021. Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of Covid-19*, Washington D.C., World Bank Group, 2022. <https://www.worldbank.org/en/publication/globalindex>

estimaciones del referido informe) que carecen de dicho servicio. En estas circunstancias, la gestión y tenencia de los recursos económicos han de realizarse por otros medios, en algunos casos a través de canales no oficiales, o acudiendo a la intermediación de una persona del entorno social o familiar que sí disponga de una cuenta. Una y otra posibilidad plantean problemas y desafíos prácticos y, además, favorecen la invisibilización de estas personas respecto de un giro económico al que no pueden ser ajenos.

Tal situación, además, no resulta acorde con la lógica de la que parte la opción de la bancarización de las relaciones económicas y que se concreta, por ejemplo, en las previsiones de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego. En el apartado XV de su exposición de motivos puede leerse:

Como es sabido, la utilización de medios de pago en efectivo en las operaciones económicas facilita notablemente los comportamientos defraudatorios, en sus distintas manifestaciones.

Frente a tales comportamientos, la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, en la línea también seguida por otros países de nuestro entorno, determinó la limitación al uso de efectivo para determinadas operaciones económicas.

Los positivos resultados de dicha norma motivan la modificación que se introduce en el régimen sustantivo de los pagos en efectivo, dirigida a profundizar en la lucha contra el fraude fiscal, disminuyendo el límite general de pagos en efectivo de 2.500 a 1.000 euros.

Si tal es el objetivo que el legislador quiere lograr y si, además, ese propósito se reclama también como una exigencia vinculada a la plena trazabilidad en los pagos –especialmente de aquellos provenientes de entidades públicas o sostenidas con fondos públicos–, habrá de coincidirse en que ello requiere de forma necesaria de algún sistema que facilite una vía a través de la cual cualquier persona tenga la posibilidad de acceder a una cuenta bancaria y operar a través de ella.

A estos efectos, es igualmente importante garantizar que la apertura de una cuenta no se someta a condiciones complementarias o a la suscripción de otros contratos asociados, puesto que de otra manera se produce un efecto de exclusión de aquellas personas con ingresos menos regulares o rentas más bajas, a las que les resultará más caro mantener su cuenta abierta.

## 1.2 CONSECUENCIAS DEL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO BANCARIO

Más allá de la disponibilidad de una cuenta bancaria, la cuestión que aquí se analiza plantea también dos problemas, que se pueden vincular a la «accesibilidad» y a la «autonomía operativa» de los usuarios de los servicios bancarios y, muy especialmente, de los medios de pago que estos proveen.

Ha de señalarse que el sector bancario español tiene un tamaño relativamente reducido en comparación con sus homólogos europeos<sup>8</sup>. Se encuentra bajo la supervisión del Banco de España, pero podría decirse que actúa con unos niveles muy altos de autorregulación, en el sentido de que las entidades bancarias en ocasiones adoptan decisiones de forma coordinada, especialmente a través de su participación en la Asociación Española de Banca. No obstante, a partir del año 2008, en el que se produjo una crisis financiera a escala mundial, los poderes públicos de distintos países han seguido una tendencia de mayor intervención pública en el funcionamiento del sector financiero, y particularmente del sector bancario en lo relativo a inversiones inmobiliarias y al mercado hipotecario.

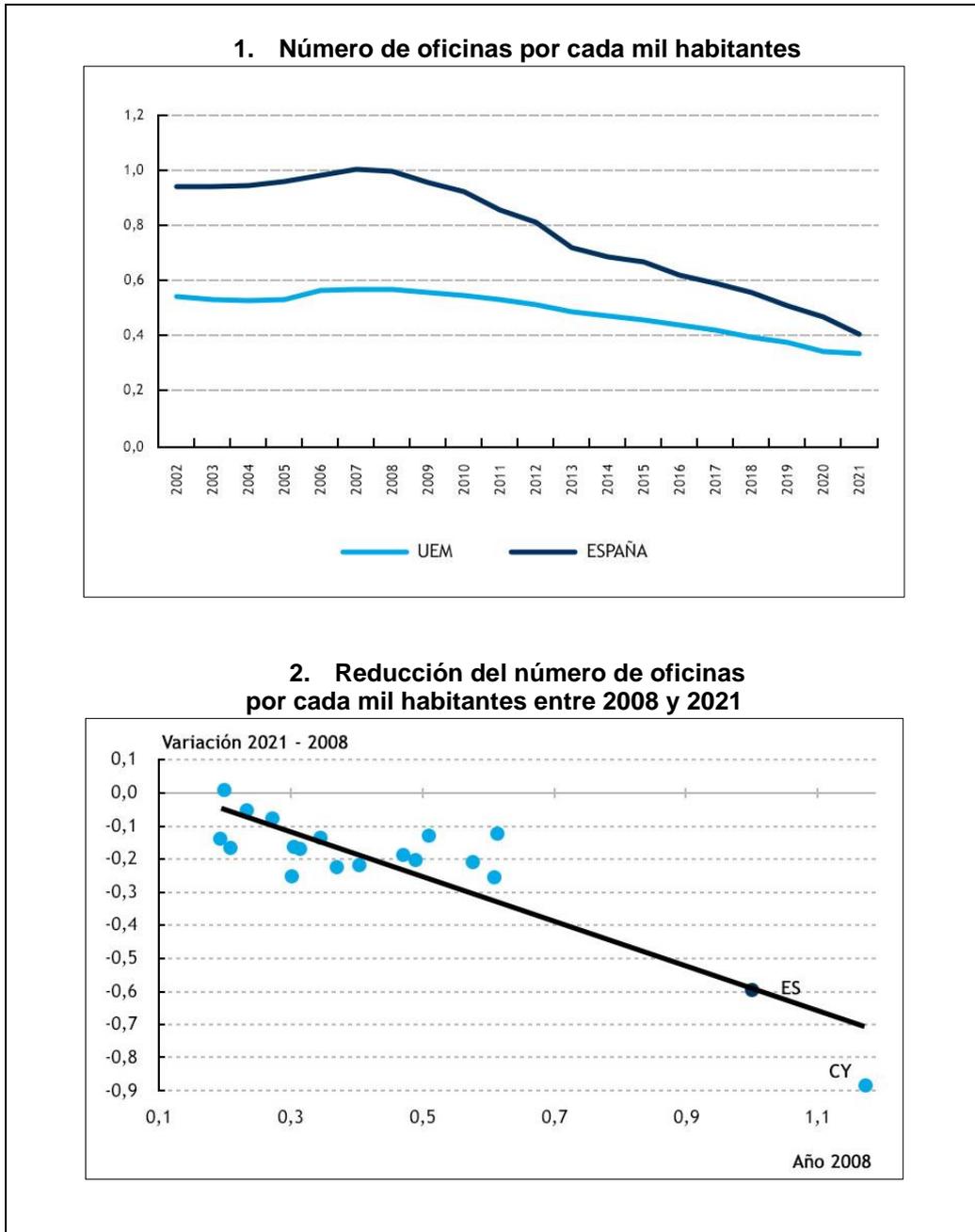
Ese año marcó también el inicio de un proceso de cambio en el modelo de atención en los servicios bancarios, muy especialmente en lo relativo al modo habitual de relacionarse con la clientela. La red de oficinas de entidades de crédito y depósito en el territorio nacional alcanzó su máximo histórico, al situarse en el entorno de las 46.000 sucursales<sup>9</sup>. Desde ahí, a finales de 2021 la cifra de oficinas se había reducido en un 58 % y en términos de ratio de oficinas por 1.000 habitantes se pasó de 1 a 0,41. En los siguientes gráficos puede verse la evolución comparada de España y la del conjunto de los países que integran la Unión Económica y Monetaria (UEM).

---

<sup>8</sup> La relación de entidades por países puede verse en el siguiente enlace: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202308.es.pdf?43ce4ebb5ba92a48c5dc5f0ba50f7daf>

<sup>9</sup> María Alonso, Eduardo Gutiérrez y otros, «La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: comparación internacional y entre servicios», Banco de España, *Documentos Ocasionales*, núm. 2.215, 2022, p. 11 y ss. De este trabajo se han tomado los gráficos que se insertan en las siguientes páginas, sobre la evolución de las oficinas bancarias en España y en la Unión Económica y Monetaria (UEM).

## Evolución del número de oficinas bancarias en España y en la UEM

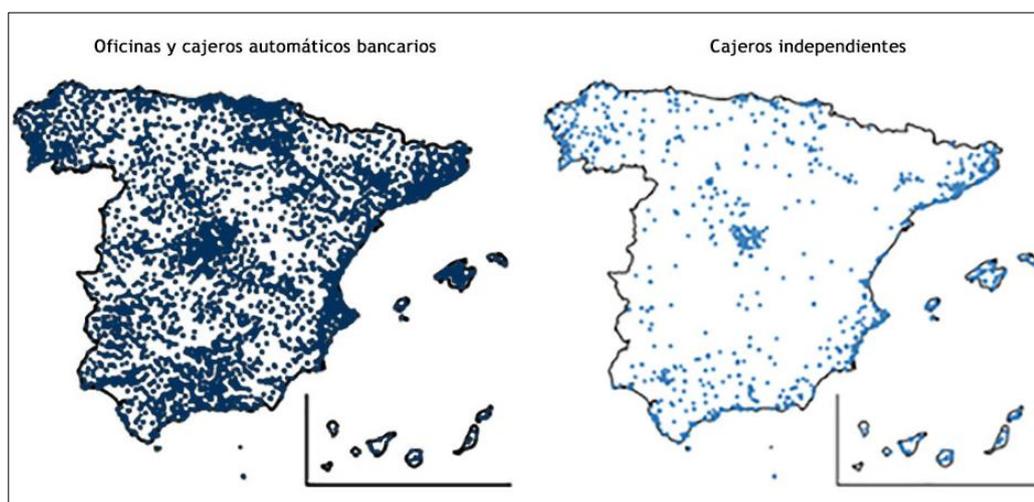


**Fuentes:** Eurostat, Banco Central Europeo y Banco de España.

Nota: Se consideran las entidades de depósito y los establecimientos financieros de crédito en el territorio nacional.

De manera paralela, aunque algo menos acusada, en el mismo período se produjo una disminución de los cajeros disponibles en el territorio<sup>10</sup>. Esta diferencia puede explicarse por el hecho de que se han reducido fundamentalmente los cajeros que estaban instalados en las propias sucursales que se han cerrado, pero ello se ha compatibilizado con el mantenimiento o la instalación de nuevos puntos en lugares alternativos a la sucursal (los que se conocen como «cajeros desplazados» y los cajeros automáticos independientes). Los cajeros de entidades independientes se sitúan en su gran mayoría en zonas altamente pobladas y en infraestructuras de elevado tránsito. El análisis conjunto de la ubicación de las oficinas y cajeros puso de manifiesto que el 78 % de la infraestructura de acceso al efectivo se situaba en municipios de más de 10.000 habitantes.

### Distribución de la red de oficinas bancarias y de cajeros automáticos



**Fuentes:** Banco de España, Instituto Nacional de Estadística, Euronet y Euro Automatic Cash.

Un análisis conjunto de la presencia de sucursales y cajeros en las distintas provincias muestra la existencia de diferencias significativas en cuanto a las ratios de cobertura por cada mil habitantes, como puede verse en la siguiente imagen<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Los datos sobre cajeros se han tomado del artículo de Diana Posada Restrepo, «Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad de acceso al efectivo en España», Banco de España, *Boletín Económico*, núm. 3/2021, p. 5, y están referidos al año 2020. En dicha fecha se contabilizaban 49.481 cajeros, el 8,5 % de los cuales eran cajeros desplazados y el 12,1 % pertenecían a operadores independientes. Los mapas están tomados de esta publicación.

<sup>11</sup> Diana Posada Restrepo, *ob. cit.*, p. 7. Las fuentes de base son las mismas que figuran en los gráficos anteriores.



«revolución de los pagos»<sup>13</sup>. Con esta expresión se entiende el abandono rápido y acusado de dinero efectivo como medio de pago, en favor de los medios digitales. Tal tendencia, que resultaba ya apreciable antes de la emergencia de la covid-19, se ha afianzado aún más tras la pandemia.

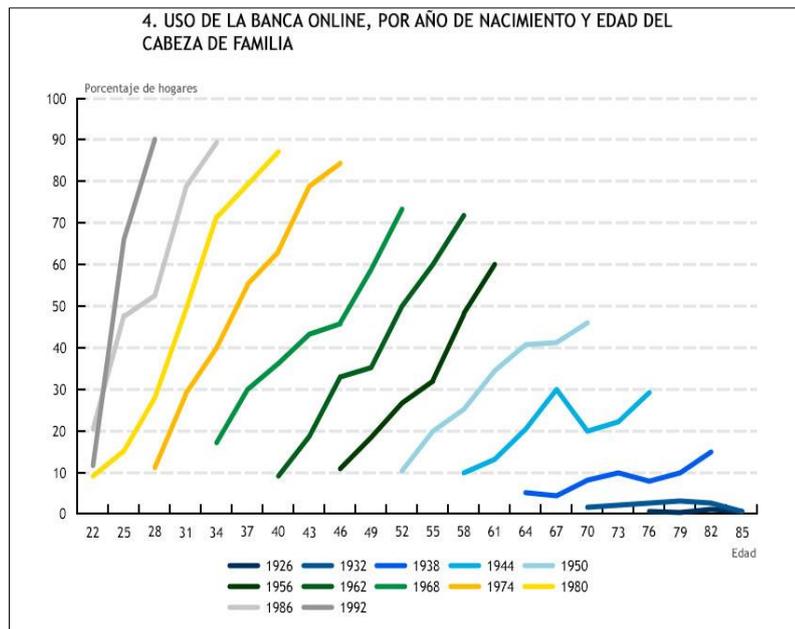
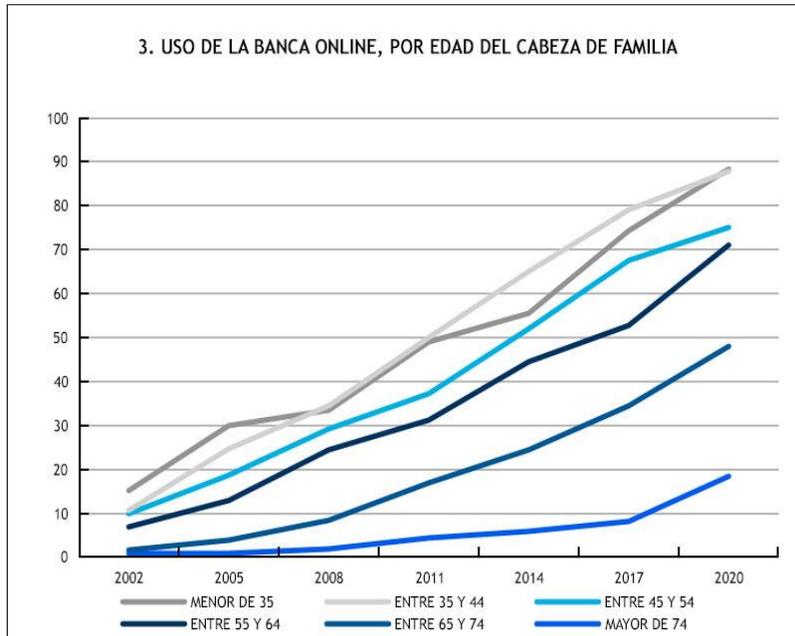
En este contexto de creciente digitalización de las transacciones, especialmente por la intensidad y rapidez relativa del proceso, se han generado desajustes que inciden en la vida de las personas y en su capacidad para decidir cómo gestionar sus recursos económicos y cómo realizar sus pagos.

En este ámbito se aprecia una resistencia del grupo de personas de mayor edad a efectuar este cambio de hábitos, que además se vincula a la capacidad de tomar decisiones en el ámbito personal. Así, puede comprobarse cómo, a pesar de que entre 2002 y 2020 creció de manera constante el uso de la banca en línea en los hogares españoles, dicho aumento es más moderado en las familias a cuyo frente hay una persona de más de 65 años, y no llega al 20 % entre aquellas en las que el cabeza de familia supera la edad de 74 años<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Santiago Carbó Valverde, Pedro J. Cuadros Solas y Francisco Rodríguez Fernández, *Informe sobre el sector bancario español en un entorno de cambios en la productividad*, Madrid, Funcas, 2021, p. 20-21.

<sup>14</sup> Laura Crespo, Najiba El Amrani y otros, «Heterogeneidad en el uso de los medios de pago y la banca *online*: un análisis a partir de la encuesta financiera de las familias (2002-2020)», Banco de España, *Documentos Ocasionales*, núm. 2.308, 2023, p. 19. Los gráficos que siguen provienen de dicho estudio.



En ese último año, se estimaba en 1.600.000 los hogares españoles en los que no se contaba ni con tarjeta de crédito ni con acceso a banca en línea. Por otra parte,

aunque la cifra de transacciones por vía digital crece de manera constante, también es cierto que ello se asocia en ocasiones a las políticas de incentivo puestas en marcha por parte de las propias entidades para primar esta vía de negocio, sobre todo mediante la fórmula de asociar el uso de tales medios de pago o de las domiciliaciones a la minoración de determinadas comisiones, habitualmente a la comisión por mantenimiento de cuentas. Ello lleva a determinadas personas a hacer de las tarjetas el uso mínimo exigido o el que le permite su cercanía con los medios presenciales de gestión y dotación de efectivo.

A este segmento de población ha de unírsele el de aquellos que encuentran especiales dificultades por razón de sus limitaciones sensoriales o culturales. No son pocos los ciudadanos que, como ocurre con la digitalización de los procedimientos administrativos, manifiestan incomodidad por la creciente imposibilidad de mantener referentes personales y concretos, frente a la intersección con una entidad sin rostro humano en donde la identificación es difusa y la asunción de responsabilidad se diluye tras una identidad corporativa. Esta realidad cambiará, como consecuencia de la generalización de ciertos usos, pero es igualmente fácil prever que el desarrollo de la oferta de banca digital seguirá el curso general de las innovaciones tecnológicas, con lo que, en definitiva, siempre será necesario mantener un seguimiento atento de si los nuevos entornos facilitan la capacidad de decisión de las personas o la hace más compleja y hasta alienante.

Al fin, esta tarea requiere de un delicado equilibrio para cohonestar los criterios de eficiencia empresarial con servicios accesibles para la ciudadanía en general y para los diversos colectivos que la integran. El sistema económico y financiero ha hecho de las entidades bancarias un elemento instrumental básico en las vidas de la gran mayoría de las personas. Por tanto, las decisiones que estas adoptan, además de regidas por criterios operativos, no pueden dejar de lado la responsabilidad social que asumen como consecuencia de tal condición. No se trata solo de cuestiones de elección o preferencia individual, sino de situaciones que afectan a la calidad de vida y que tienen, en ocasiones, relación, aun indirectamente, con el disfrute de derechos que la Constitución y el ordenamiento jurídico reconocen. Si no se atajan, afectan y afectarán a quienes no den el perfil del «cliente modelo», quedando por ello rezagados e incluso discriminados.

## 2 LA FIGURA DEL CLIENTE FINANCIERO

La condición de cliente financiero tiene en la práctica perfiles muy diversos<sup>15</sup>. A ello contribuye que lo que puede denominarse su «estatuto básico» se haya desarrollado de manera fragmentaria, al hilo de actos, negocios o instituciones jurídicas concretas. Ahora bien, desde la perspectiva que se adopta aquí, es necesario reconocer que la condición de cliente financiero, al menos para la realización de determinadas operaciones y el acceso a ciertos servicios, resulta en la práctica insoslayable en la vida social y familiar.

Esta universalización de los mecanismos bancarios como canales preponderantes de gestión económica obligaría, según el criterio del Defensor del Pueblo, a revisar el enfoque que hasta ahora se ha seguido en este ámbito. Para ello debe superarse la lógica tradicional, que entiende la apertura de una cuenta bancaria o la contratación de servicios de pago como negocios de naturaleza mercantil requeridos del mutuo acuerdo y realizados en interés de ambas partes.

### 2.1 PROTECCIÓN DE LOS CLIENTES Y USUARIOS BANCARIOS

La introducción del artículo 51 de la Constitución tiene escasos precedentes en derecho comparado. Incardinado en el capítulo dedicado a los principios rectores de política social y económica, establece una serie de tareas finalistas de los poderes públicos vinculadas al modelo económico y al consumo como uno de los pilares de dicho sistema. De ahí que no sea cuestión menor el que el constituyente aluda específicamente a una serie de conceptos tales como «garantía de la defensa de los consumidores y usuarios» o «procedimientos eficaces» para, entre otras cuestiones, la protección de los «legítimos intereses económicos de los mismos». Es un planteamiento que se vincula a la promoción de la información y la educación o el fomento de organizaciones

---

<sup>15</sup> Los productos y servicios financieros que los distintos operadores ponen en el mercado son muy variados y heterogéneos. A efectos indicativos puede acudirse como referencia al listado contenido en el anexo de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, que alude a las actividades objeto de reconocimiento mutuo dentro de la Unión Europea que pueden llevar a cabo entidades de crédito de otro Estado miembro de la Unión Europea. Pero ese listado no agota los productos y servicios que las entidades de crédito ofrecen al público en general. Entre ellos cabe, además, distinguir entre los productos financieros (que serían básicamente aquellos que son objeto de transacción) y los servicios financieros. Dentro de estos servicios hay algunos que son específicamente financieros, como puedan ser los servicios de pago, el asesoramiento a empresas o la intermediación en los mercados interbancarios, junto a otros que se refieren más bien a lo que podría considerarse atención al cliente.

representativas, que forman también parte del diseño constitucional de la protección de los consumidores en su sentido más amplio.

La concreción legal en términos generales de estas previsiones se contiene en el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. Allí se define la figura del consumidor como la persona física que actúa con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión. Tal definición es objeto de explicación en la exposición de motivos de la propia norma, precisando por tal a quien «interviene en las relaciones de consumo con fines privados, contratando bienes y servicios como destinatario final, sin incorporarlos, ni directa, ni indirectamente, en procesos de producción, comercialización o prestación a terceros».

Mas allá de esta definición, lo cierto es que un examen detallado de las previsiones del conjunto del articulado pone de manifiesto que, cuando se alude a materias relacionadas con los servicios financieros, frecuentemente es para modular o excluir la aplicación de esta norma general de defensa de los consumidores. Así ocurre en asuntos tales como los créditos al consumo<sup>16</sup>, los derechos de desistimiento, el alcance y aplicación de las disposiciones sobre cláusulas abusivas, los contratos realizados fuera de establecimientos mercantiles o celebrados a distancia, o determinados tipos de contratos (por ejemplo, los de valores e instrumentos financieros)<sup>17</sup>.

Tal configuración se sostiene en la especificidad del sector y de los perfiles del consumidor o usuario que aquí se están considerando. Ahora bien, no puede estimarse

---

<sup>16</sup> El artículo 35 de la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo, establece un sistema dual que permite la sumisión de un conflicto al arbitraje de consumo (caso de que los intervinientes estén adheridos a tal sistema), a un sistema de resolución extrajudicial de conflictos, que figure en la lista que publica la Comisión Europea sobre sistemas alternativos de resolución de conflictos con consumidores y que respete los principios establecidos por la normativa europea, o bien a los mecanismos previstos en la legislación sobre protección de los clientes de servicios financieros, «en la medida en que el prestamista o el intermediario de crédito estén sometidos a los mecanismos previstos en ella».

<sup>17</sup> La regulación resulta compleja de entender para la ciudadanía e incluso determinar cuál es aplicable entraña cierta dificultad, pues en función del territorio se registran diferencias significativas. Así, por ejemplo, y solo respecto de la posibilidad de que exista en las sucursales bancarias hojas de reclamaciones a disposición de los clientes, hay comunidades en que dicha exigencia se establece con carácter general (Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, País Vasco y Comunitat Valenciana), en otras se permite la descarga e impresión vía web de este instrumento y su entrega al cliente (Comunidad de Madrid, Illes Balears y La Rioja). En las restantes comunidades y en las dos ciudades con estatuto de autonomía la disponibilidad de este tipo de formularios no es obligatoria.

que esa idea de especificidad haya llevado a abandonar completamente el propósito generalizador que el texto refundido enuncia desde su mismo título.

Así, a través de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, se han introducido en la norma general sobre defensa de los consumidores una serie de previsiones. La más relevante de ellas afecta al artículo 3, donde introduce el concepto de persona consumidora vulnerable desde una perspectiva multidimensional. Las reformas introducidas toman en cuenta la denominada «Nueva Agenda del Consumidor»<sup>18</sup>, con un marco temporal entre 2020 y 2025, y en la que entre sus cinco ámbitos prioritarios principales, además de la tutela y el respeto de los derechos de los consumidores, se identifican la transformación digital y las necesidades específicas de determinados grupos de consumidores. Según se explica en la exposición de motivos de la citada ley:

Se considera preciso con urgencia llevar a cabo la modificación del artículo 3 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que tiene carácter de normativa básica estatal, por lo cual resultará vinculante para las comunidades autónomas, en aras de determinar un mínimo común de protección en todo el territorio de Estado de estas personas que precisan de una especial protección, sin perjuicio de que las comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias, puedan prever en su normativa propia regulaciones que resulten más favorables para las personas consumidoras y usuarias en situación de vulnerabilidad, pero no disminuir la protección que se les otorgue a las mismas en virtud del texto refundido.

Con la incorporación de esta definición al artículo 3 del texto refundido, que tiene carácter básico, se da homogeneidad a la normativa horizontal de protección a las personas consumidoras, en línea con los textos aprobados por las instituciones europeas, además de clarificarse su naturaleza no estructural, sino referida a relaciones de consumo específicas.

Desde esa lógica, se acomete la modificación del artículo 19 del texto refundido, que establece el principio general de protección de los legítimos derechos de los consumidores y usuarios y que, en su apartado primero, configura un abigarrado entramado de normas en que se entrecruzan tanto regulaciones generales y sectoriales con otras territorialmente diversas.

Los siguientes apartados intentan introducir mayor coherencia en la determinación de la norma aplicable y, específicamente, el apartado cinco establece una suerte de línea mínima de protección, al disponer –en lo que aquí interesa– que «en relación con las

---

<sup>18</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Nueva Agenda del Consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible*, Bruselas, 13 de noviembre de 2020, [COM\(2020\) 696 final](#).

prácticas comerciales relativas a servicios financieros [...] podrán establecerse normas legales o reglamentarias que ofrezcan una mayor protección al consumidor o usuario».

Descendiendo al ámbito sectorial, como ya se ha apuntado, no existe una regulación de los derechos de las personas que, con independencia de la denominación que se les otorgue (consumidor financiero, cliente financiero o usuario de los servicios financieros), requieran del acceso y el uso de algunos de los servicios encuadrables en este sector de la actividad económica. Incluso puede apuntarse en este ámbito cierto grado de descoordinación entre la normativa en materia de consumo y la normativa reguladora de la actividad financiera. Es cierto que la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, bajo la rúbrica «protección de los clientes de los servicios financieros», estableció, en su artículo 29, la obligatoriedad para entidades de crédito, entidades aseguradoras y empresas de servicios de inversión, de tener un departamento de atención al cliente encargado de atender y resolver las quejas y reclamaciones.

La misma ley contempla la posibilidad de la creación de un defensor del cliente que las entidades podrán crear «bien individualmente, bien agrupadas por ramas de actividad, proximidad geográfica, volumen de negocio o cualquier otro criterio». Tal figura puede, de acuerdo con los requerimientos legales, ser a su vez una entidad o una persona independiente de reconocido prestigio «a quien corresponderá atender y resolver los tipos de reclamaciones que se sometan a su decisión en el marco de lo que disponga su reglamento de funcionamiento, así como promover el cumplimiento de la normativa de transparencia y protección de la clientela y de las buenas prácticas y usos financieros». La decisión del defensor del cliente –no se establece una previsión semejante respecto de los servicios de atención al cliente– favorable a la reclamación vinculará a la entidad, si bien se configura como complementaria al acceso a la tutela judicial efectiva, a la protección administrativa y otros mecanismos de solución de conflictos.

El desarrollo reglamentario subsiguiente a la Ley 44/2002 se produjo con la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras, dictada por el entonces Ministerio de Economía, a partir de la habilitación contenida en el artículo 31 de la propia norma legal. A través de dicha orden se establecen los requerimientos mínimos de carácter organizativo y, como primera medida, se prevé la necesaria separación del departamento o servicio de atención al cliente de los restantes servicios comerciales u operativos, para evitar conflictos de intereses y procurar su autonomía. En el caso del defensor del cliente se requiere independencia y una total autonomía respecto de los criterios y directrices a aplicar, a tenor de lo que se prescribe en el artículo 7, que

recuerda que esta figura ha de ser necesariamente «ajena a la organización de la entidad o entidades a que presta sus servicios».

También se establece el marco normativo que ha de concretarse en el denominado «Reglamento para la Defensa del Cliente», cuya existencia es obligatoria y en el que deben concretarse tanto la actuación de los servicios como sus relaciones con el correspondiente defensor del cliente, caso de que dicha figura haya sido establecida. El plazo de tramitación es de dos meses. Respecto de las decisiones, se dispone la exigencia de su motivación y también que sean claras, estableciéndose la obligación de justificar las razones que se hayan tomado en consideración en aquellos casos en que la decisión se aparte de los criterios previamente puestos de manifiesto en expedientes similares (artículo 15.2).

La materialización del desarrollo reglamentario examinado se encuentra en la Orden EHA/2899/2011, del Ministerio de Economía y Hacienda, de 28 de octubre de 2011, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios. La exposición de motivos específica el enfoque que se proponía adoptar.

Dentro del sector financiero, y dejando a un lado la protección derivada de la existencia de fondos de garantía de depósitos e inversores, la defensa de la clientela ha pivotado tradicionalmente sobre dos ejes. De un lado, la normativa prudencial y de solvencia de las entidades de crédito, aunque orientada en primer término a la estabilidad de los mercados, tiene un efecto directo y muy valioso sobre la protección de los clientes [...].

Por otro lado, la legislación financiera cuenta también con un sistema especial de protección directa del cliente. Al margen de la protección de los usuarios de servicios de inversión y de seguro, que poseen regulaciones muy completas y sistemáticas, y más allá de la defensa general de los consumidores, la protección del cliente de servicios bancarios trata de paliar los efectos que produce la desventaja informativa, fomentando la transparencia en las relaciones entidad-cliente a lo largo de todo el tracto de la negociación bancaria.

Esta normativa de transparencia se ha venido desplegando en España a través del desarrollo del artículo 48.2 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

A continuación, se indica que la normativa de transparencia ha quedado obsoleta tanto como consecuencia de los avances en la regulación sectorial de ciertos contratos como los de crédito al consumo, servicios de pago o publicidad, como por los profundos cambios experimentados en la comercialización de los servicios bancarios. A este respecto, se precisa que dicha transformación se debe a una fuerte expansión del crédito y al «aumento y completa generalización del acceso minorista a los servicios bancarios [...] la difusión del empleo de las nuevas tecnologías en las relaciones con los clientes»,

todo ello junto a la crisis del propio sector financiero producido en el momento de ser publicada esa orden.

A partir de ahí esta orden contempla los requerimientos exigibles a distintos tipos de productos bancarios, respecto a los criterios de transparencia e información al consumidor/cliente. Esta normativa, junto con lo consignado en los propios contratos, las buenas prácticas y los usos financieros, conforman un material alrededor del cual es posible que los servicios internos de atención y defensa del cliente desarrollen su tarea de tutela y protección de los legítimos derechos de estos<sup>19</sup>.

La segunda pieza del sistema de protección de los clientes de los servicios bancarios reside en los órganos supervisores por disposición de la ya citada Ley 44/2002, que en lo que aquí interesa compete al Banco de España. La versión vigente de esta norma es la enmendada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que lleva a cabo un cambio en el modelo de gestión de los mecanismos públicos de protección de los clientes financieros en los distintos supervisores, que actualmente está residenciado en sus respectivos servicios de reclamaciones<sup>20</sup>.

A diferencia del mecanismo interno, en las resoluciones de las quejas y reclamaciones por parte del Banco de España, en caso de que el informe sea desfavorable para la entidad reclamada, se le ofrece un plazo de un mes para que proceda a la «rectificación voluntaria», pero tales resoluciones (denominadas informes

---

<sup>19</sup> Cabe mencionar otros pasos dados por el legislador en este sentido. Así, por ejemplo, la modificación introducida en el artículo 5, párrafo 1, de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, a través de la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas, en el cual se marcan como principios generales de actuación de las entidades bancarias la exigencia de actuar «de manera honesta, imparcial, transparente y profesional, con respeto a los derechos y los intereses de la clientela. Toda información dirigida a su clientela, incluida la de carácter publicitario, deberá ser clara, suficiente, objetiva y no engañosa».

<sup>20</sup> Los artículos 22 a 28 de la mencionada Ley 44/2002 establece un sistema de comisionados sectoriales, vinculados a cada uno de los organismos supervisores. Dichos comisionados para la defensa del cliente de los servicios bancarios, del inversor y del asegurado y del partícipe en planes de pensiones se configuraron como figuras independientes, con un nombramiento de cinco años no prorrogable, encargados de «proteger los derechos del usuario de servicios financieros dentro del respectivo ámbito material de competencias del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones» (artículo 23). Su nombramiento corresponde al Ministro de Economía, a propuesta del máximo responsable de cada órgano supervisor y previa audiencia del Consejo de Consumidores y Usuarios. Estos preceptos fueron derogados por la Ley 2/2011, en cuyo artículo 31 se indicó «Los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones ejercerán sus facultades en materia de protección a los usuarios de servicios financieros en los términos previstos en el artículo 30 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero». Por Real Decreto 303/2004, de 20 de febrero, se aprobó el Reglamento de los comisionados para la defensa del cliente de servicios financieros, que lógicamente también se derogó como consecuencia de la Ley 2/2011.

motivados) carecen de la condición de acto administrativo y no pueden ser recurridos (artículo 30, apartados 3.c y 5, de la Ley 44/2002, en la redacción dada por la Ley 2/2011).

No está de más reparar en el hecho de que la protección de los clientes es una preocupación compartida en el conjunto de la Unión Europea. Así, con ocasión del Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión nº 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión, cuyo artículo 2 enfatizaba como principal objetivo del Sistema Europeo de Supervisión Financiera la garantía de la correcta aplicación de la normativa correspondiente al sector financiero, «a fin de preservar la estabilidad financiera, y garantizar la confianza en el sistema financiero en su conjunto y una protección suficiente para los consumidores de servicios financieros». A partir de 2020, por medio del Reglamento (UE) 2019/2175, de 18 de diciembre, ese precepto se modificó para insistir en dos objetivos: que la protección a dispensar además de suficiente ha de ser «efectiva» y que debe abarcar a «clientes y consumidores» de este tipo de servicios.

Tal y como se señaló al principio de este epígrafe, el proceso de articulación de la figura del cliente de servicios financieros va adquiriendo unos perfiles de necesidad práctica o instrumental que ponen de manifiesto la insuficiencia de la visión tradicional, que entendía la contratación –y señaladamente la apertura de una cuenta bancaria, considerando esta el medio de acceso a la operativa general– como un ámbito vedado al control público por estar vinculado a la política comercial y de asunción de riesgo de cada entidad.

Este proceso de modulación se ha evidenciado con ocasión de la implantación en el derecho interno, a finales de 2017, de las denominadas cuentas de pago básicas, cuestión que será abordada con mayor detalle en el siguiente epígrafe, y se concreta en el Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera, que respondió a la necesidad de atender las obligaciones de transposición de diferentes directivas europeas. De acuerdo con el artículo 2.2 de dicha disposición, leída conjuntamente con el artículo 1, por medio del cual se establece cuales han de considerarse servicios de pago:

Los proveedores de servicios de pago no discriminarán a los usuarios de servicios de pago que residan legalmente en la Unión por razón de nacionalidad, lugar de residencia, nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad género, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social o razón contemplada en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuando soliciten o accedan a una cuenta de pago. Las

condiciones aplicables a la posesión de una cuenta de pago no serán en modo alguno discriminatorias.

El último acontecimiento en este ámbito lo constituye la entrada en vigor de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que expresamente invoca el derecho a la igualdad y consecuentemente la proscripción de la discriminación en su doble perspectiva formal y material (artículos 14 y 9.2 de la Constitución). Es en esa segunda perspectiva donde la tarea de los poderes públicos de remover los obstáculos que dificulten la plena efectividad de los derechos fundamentales y libertades públicas confluye de manera natural con el asunto que aquí se está analizando. La exposición de motivos deja bien patente su vocación de «convertirse en el mínimo común normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio español y, al mismo tiempo, albergue sus garantías básicas»<sup>21</sup>.

La ley comienza indicando que su alcance subjetivo comprende «los derechos y obligaciones de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas» (artículo 1.2). Las eventuales causas de discriminación, que se han de considerar un *numerus apertus*, se ven concretadas en el artículo 2.1, a tenor del cual:

[S]e reconoce el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación con independencia de su nacionalidad, de si son menores o mayores de edad o de si disfrutan o no de residencia legal. Nadie podrá ser discriminado por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Las prácticas discriminatorias definidas en el artículo 6 de la norma pueden proyectarse sobre la cuestión aquí analizada. Y, de hecho, el artículo 17, dedicado al «derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la oferta al público de bienes y servicios», establece que las administraciones públicas, las entidades, empresas o particulares que ofrezcan al público bienes y servicios, en el marco de una actividad comercial o profesional, tales como servicios financieros, de transporte, formación, ocio o similares, no podrán discriminar en el acceso a estos por las causas mencionadas en

---

<sup>21</sup> Así, en el artículo 7 se indica que «[L]a interpretación del contenido de esta ley, así como la actuación de los poderes públicos, se ajustará con los instrumentos internacionales aplicables de los que el Estado sea parte en materia de derechos humanos, así como con la jurisprudencia emitida por los órganos jurisdiccionales internacionales y demás legislación aplicable, y tendrá en cuenta las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos internacionales multilaterales y regionales. Para los efectos del apartado anterior, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos que sean afectados por conductas discriminatorias o intolerantes. La presente ley consagra los niveles mínimos de protección y no perjudica las disposiciones más favorables establecidas en otras normas, debiendo prevalecer el régimen jurídico que mejor garantice la no discriminación».

el artículo 2 de la presente ley. En el segundo párrafo esta previsión se reitera para la contratación de seguros o de servicios financieros afines.

También conviene resaltar que la garantía del derecho a la igualdad de trato y no discriminación se ha de efectuar no solo por las vías tradicionales de promoción, mediación y sanción, sino que la norma prevé en su artículo 25 un deber general de vigilancia de carácter prospectivo y proactivo:

1. La protección frente a la discriminación obliga a la aplicación de métodos o instrumentos suficientes para su detección, la adopción de medidas preventivas, y la articulación de medidas adecuadas para el cese de las situaciones discriminatorias.
2. El incumplimiento de las obligaciones previstas en el apartado anterior dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, penales y civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse, y que podrán incluir tanto la restitución como la indemnización, hasta lograr la reparación plena y efectiva para las víctimas.
3. Ante un incidente discriminatorio, las autoridades encargadas de hacer cumplir esta ley tomarán las medidas oportunas para garantizar que los hechos no vuelvan a repetirse, especialmente en los casos en los que el agente discriminador sea una Administración pública.

Como puede observarse por lo hasta aquí expuesto, la protección normativa de los clientes y usuarios financieros, y en lo que ahora interesa, de los bancarios, ha seguido un proceso de construcción fragmentario que, además, no acaba de reflejar de forma suficiente la singular posición –instrumental pero determinante– de las entidades bancarias como cauces primordiales del tráfico económico y monetario.

## 2.2 NORMATIVA RESPECTO DE COLECTIVOS ESPECÍFICOS

Si bien la alusión a «consumidores» y «usuarios» constituye una denominación plenamente vigente en la legislación, ha de observarse que en el ámbito que aquí se trata resulta más habitual aludir a la parte consumidora como «cliente bancario». En términos cronológicos puede apuntarse a la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, concretamente a su artículo 29, como la primera ocasión en que en la legislación se aludió a la protección de los usuarios de servicios financieros. El precepto estaba dedicado a un servicio financiero muy concreto –la concesión de créditos tanto personales como hipotecarios–, y ha de entenderse como una respuesta legislativa a lo ocurrido con los créditos hipotecarios que desembocó en la crisis del año 2008.

No obstante, cabe advertir que la mención al término «usuario» es consecuencia del previamente realizado por el derecho de la Unión Europea y supone la asunción de dos

premisas: la necesidad de incidir en la protección de la posición de la parte no profesional en el proceso previo a la contratación y el reconocimiento de que la posición de los particulares respecto a los servicios bancarios desborda la estricta perspectiva bilateral para constituirse en una relación que en muchos aspectos tiene carácter elemental.

Es precisamente esta segunda dimensión de la relación usuario/entidad bancaria la que ha dado lugar en tiempos recientes a una serie de disposiciones de diverso alcance, cuyo común denominador está en garantizar un cierto nivel de cobertura en el acceso y la disponibilidad de determinados instrumentos necesarios para operar en el ámbito bancario y de los medios de pago.

### 2.2.1 El cauce instrumental general de último recurso: la cuenta de pago básica

En el año 2011, la Comisión Europea emitió la Recomendación 2011/442/UE, de 18 de julio, sobre el acceso a una cuenta de pago básica, dirigida a los Estados miembros. En sus considerandos, la Comisión apuntaba a los principios básicos que deberían presidir el establecimiento de este tipo de cuentas: garantizar su disponibilidad en todo el territorio, la transparencia y la equidad de trato, su alcance general desde el punto de vista subjetivo –con independencia de la situación financiera del consumidor–, la no obligatoriedad de adquirir servicios suplementarios a la propia cuenta básica de pago, y la contención sobre los gastos repercutibles. Ya en ese momento, el considerando 11 señalaba el ámbito material que debería quedar cubierto por la operativa de estas cuentas:

Todo Estado miembro debe garantizar el acceso a un núcleo de servicios de pago esenciales. Entre los servicios que ineludiblemente deben ir ligados a una cuenta de pago básica figura la posibilidad de realizar depósitos y retirar fondos en efectivo. El consumidor debe poder efectuar las operaciones básicas, como recibir rentas o prestaciones, pagar facturas o impuestos y comprar bienes y servicios, a través de adeudos domiciliados, transferencias y utilización de una tarjeta de pago. Para promover al máximo la inclusión financiera, dichos servicios han de permitir la compra de bienes y servicios en línea, cuando ello sea técnicamente posible. También han de dar al consumidor la posibilidad de efectuar órdenes de pago a través de los servicios bancarios en línea del proveedor de servicios, cuando ello sea técnicamente posible. Sin embargo, la cuenta de pago básica debe excluir la ejecución de órdenes que generen un saldo negativo. El acceso al crédito no debe considerarse un componente automático de una cuenta de pago básica ni un derecho vinculado a la misma.

Tres años después, y constatado el hecho de que el cumplimiento de la recomendación por parte de los Estados miembros había sido desigual, se promulgó la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas. La clave en este ámbito es la consideración de «básico», en el sentido de imprescindible, que tienen, según la

normativa comunitaria, determinadas operaciones. Desde el momento que tales operaciones, que bien pueden denominarse servicios que prestan las entidades de crédito, se consideran básicas, surge la necesidad de garantizar la disponibilidad de los instrumentos a través de los cuales pueden realizarse<sup>22</sup>.

Ha de partirse del hecho de que la directiva no contempla una definición legal de «cuenta de pago básica», sino tan solo la de «cuenta de pago». El capítulo IV se dedica a este tipo de productos y en el artículo 17, apartado 1, se regulan sus características:

Los Estados miembros velarán por que una cuenta de pago básica incluya los servicios siguientes:

- a) efectuar todas las operaciones necesarias para la apertura, utilización y cierre de una cuenta de pago;
- b) servicios que permitan depositar fondos en dicha cuenta;
- c) servicios que permitan retirar, en la ventanilla o en los cajeros automáticos fuera del horario de apertura de la entidad de crédito, dinero en efectivo de dicha cuenta dentro de la Unión;
- d) realizar las siguientes operaciones de pago en la Unión:
  - i) adeudo domiciliado,
  - ii) operaciones de pago mediante una tarjeta de pago, incluidos los pagos en línea,
  - iii) transferencias, inclusive órdenes permanentes en las terminales, en las ventanillas y mediante los servicios en línea de la entidad de crédito, en su caso.

---

<sup>22</sup> La directiva lo apunta así, en el párrafo 12 de sus considerandos: «Todas las disposiciones de la presente Directiva deben referirse a las cuentas de pago mediante las cuales los consumidores pueden realizar las siguientes operaciones: depositar y retirar fondos en efectivo, ejecutar y recibir operaciones de pago a y de terceros, incluida la realización de transferencias. Como consecuencia, han de quedar excluidas las cuentas con funciones más limitadas. Por ejemplo, las cuentas como las cuentas de ahorro, las cuentas de tarjeta de crédito, en las que los fondos únicamente se abonan con el fin exclusivo de pagar el crédito de la tarjeta, hipotecas de cuenta corriente o cuentas de dinero electrónico deben quedar excluidas en principio del ámbito de aplicación de la presente Directiva. No obstante, en caso de que tales cuentas se utilicen para operaciones ordinarias y contengan todas las funciones arriba enumeradas, entrarán en el ámbito de aplicación de la presente Directiva. Las cuentas abiertas por empresas, incluso pequeñas empresas o microempresas, quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente Directiva, salvo si se abren a título personal. Los Estados miembros deben poder optar por ampliar la aplicación de la presente Directiva a otros proveedores de servicios de pago y a otras cuentas de pago, por ejemplo, aquellas que ofrecen funciones de pago más limitadas».

En el considerando 44 se insiste en la cuestión: «Es preciso garantizar que los consumidores tengan acceso a una serie de servicios de pago básicos. Los servicios vinculados a las cuentas de pago básicas deben incluir la posibilidad de realizar depósitos y retirar efectivo. Los consumidores deben poder efectuar las operaciones de pago básicas, como la percepción de rentas o prestaciones, el pago de facturas o impuestos y la compra de bienes y servicios, a través de adeudos domiciliados, transferencias y la utilización de una tarjeta de pago».

Todas las entidades de crédito, o al menos un número suficiente de ellas en cada Estado miembro a criterio de cada autoridad nacional, quedan obligadas a ofrecer los servicios indicados –sin limitación en cuanto al número de operaciones<sup>23</sup>–, en la medida en que ya los ofrezcan a los consumidores que dispongan de cuentas de pago distintas de las cuentas de pago básicas<sup>24</sup>. Los Estados deberán asegurar que la disponibilidad de este producto no quede reducida de manera exclusiva a los servicios en línea (artículo 16.1). Se prevé también que las autoridades nacionales puedan contemplar servicios adicionales para este tipo de cuentas «que se consideren esenciales para el consumidor atendiendo a los usos existentes a escala nacional» (artículo 17.2).

<sup>23</sup> La cuestión es objeto de desarrollo y especificación, con cierto nivel de casuismo, en el considerando 44, en el que se lee: «Los Estados miembros deben velar por que, en relación con los servicios relativos a la apertura, utilización y cierre de una cuenta de pago, así como el depósito y retirada de efectivo y las operaciones de pago con tarjetas de pago, con exclusión de las tarjetas de crédito, no existan límites para el número de operaciones que puedan realizar los consumidores con arreglo a las normas específicas en materia de precios establecidas en la presente Directiva. Con respecto a la ejecución de transferencias de créditos y adeudos domiciliados, así como operaciones realizadas con una tarjeta de crédito, vinculadas a una cuenta de pago básica, los Estados miembros deberán poder determinar el número mínimo de operaciones que se ofrecerán al consumidor con arreglo a las mismas normas específicas en materia de precios recogidas en la presente Directiva, siempre que dichos servicios sean para un uso personal del consumidor. A la hora de determinar lo que se debe considerar como uso personal, los Estados miembros deben tener en cuenta el comportamiento actual de los consumidores y la práctica comercial habitual. Las comisiones cobradas por operaciones que rebasen el número mínimo de operaciones fijado nunca deberán ser más elevadas que la práctica habitual de precios de la entidad de crédito».

<sup>24</sup> El considerando 38 señala que: «Los Estados miembros garantizarán que el número de entidades de crédito que ofrezcan cuentas de pago básicas sea suficiente para garantizar que todos los consumidores tengan acceso a ellas, con el fin de evitar cualquier tipo de discriminación contra ellos e impedir distorsiones de la libre competencia. Cuando se determine qué se entiende por un número suficiente de entidades de crédito, entre los factores que deberán tenerse en cuenta se incluirá la cobertura de la red de instituciones de crédito, el tamaño del territorio del Estado miembro, la distribución de los consumidores en dicho territorio, la cuota de mercado de las entidades de crédito y si las cuentas de pago básicas representan solo una pequeña parte de las cuentas de pago proporcionadas por la entidad de crédito de que se trate. En principio, las cuentas de pago básicas serán ofrecidas por tantas entidades de crédito como sea posible, con el fin de garantizar que los consumidores puedan abrir dichas cuentas en las oficinas de dichas entidades que se encuentren en las cercanías de su lugar de residencia y que no se vean discriminados en modo alguno en su acceso a dichas cuentas y puedan usarlas de forma efectiva. En particular, los Estados miembros se asegurarán de que no exista ningún tipo de discriminación visible, por ejemplo, mediante una apariencia diferente de la tarjeta, o un número de cuenta o de tarjeta diferentes. No obstante, los Estados miembros deberán poder plantearse la posibilidad de que las cuentas de pago básicas sean ofrecidas por un número reducido de entidades de crédito, siempre que tal circunstancia pueda justificarse, por ejemplo, debido a que dichas entidades de crédito tengan una presencia tan amplia en el territorio de dicho Estado miembro que estén en condiciones de atender a todos los consumidores sin obligarlos a desplazarse demasiado lejos de sus domicilios para llegar a ellas. Además, los consumidores que accedan a cuentas de pago básicas no deberán ser estigmatizados en modo alguno, objetivo este que puede alcanzarse de forma más fácil si se designa un mayor número de entidades de crédito».

La directiva realiza un esfuerzo, que podría denominarse pedagógico, para hacer patente el alcance general de su ámbito subjetivo (considerando 34):

Los Estados miembros deben velar por que los consumidores que prevean abrir una cuenta de pago no sean discriminados en razón de su nacionalidad o lugar de residencia. Aunque para las entidades de crédito es importante asegurarse de que sus clientes no utilicen el sistema financiero con fines ilícitos, como el fraude, el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, no por ello deberán poner trabas a aquellos consumidores que deseen aprovechar las ventajas del mercado interior mediante la apertura y utilización de cuentas de pago transfronterizas. Por consiguiente, las disposiciones de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo por sí solas no pueden utilizarse como pretexto para rechazar a los consumidores menos atractivos desde el punto de vista comercial.

La directiva asume también que esta necesidad no puede hacerse depender únicamente del estatus de residencia legal en el territorio de la Unión Europea, dado que de otro modo el objetivo pretendido se vería comprometido<sup>25</sup>. Por ello alude de forma específica (considerando 39 y artículo 16.2) a «los consumidores que no tengan domicilio fijo, solicitantes de asilo y consumidores a los que no se haya concedido un permiso de residencia, pero cuya expulsión sea imposible por motivos jurídicos o de hecho» para incluirlos entre quienes pueden acceder a la contratación de una cuenta de pago básica.

Todo ello se encuadra, a través del artículo 15, en el marco de un principio general de no discriminación por razón de nacionalidad o lugar de residencia, o por cualquier otra razón contemplada en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Tal obligación alcanza al proceso completo, es decir a la solicitud, acceso y posesión de dicho instrumento operativo, y expresamente se indica que el derecho de acceso a estas cuentas debe quedar garantizado «con independencia de las circunstancias financieras del consumidor, como su situación laboral, nivel de renta, historial crediticio o insolvencia» (considerando 35).

---

<sup>25</sup> La cuestión se perfila con mayor precisión en el siguiente considerando (36): «Los consumidores que residan legalmente en la Unión y no sean titulares de una cuenta de pago en un determinado Estado miembro deben poder abrir y utilizar una cuenta de pago básica en ese Estado miembro. El concepto de “residente legal en la Unión” debe cubrir tanto a los ciudadanos de la Unión como a los nacionales de terceros países que ya estén acogidos a los derechos conferidos por actos comunitarios. También debe incluir a las personas en busca de asilo, de conformidad con la Convención de Ginebra, de 28 de julio de 1951, y el Protocolo, de 31 de enero de 1967, relativos al estatuto de los refugiados y otros tratados internacionales pertinentes. Además, los Estados miembros pueden hacer extensivo el concepto de “residente legal en la Unión” a otros nacionales de terceros países presentes en su territorio».

En lo relativo al plazo de incorporación al derecho español de la directiva, cuya fecha límite era el 18 de septiembre de 2016, el Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones, atendió dicha obligación<sup>26</sup>. Esta norma se refiere en su exposición de motivos al «derecho universal de acceso a una cuenta de pago básica», a través del cual solucionar los problemas de inclusión financiera.

La norma española sí que contiene, en su artículo 2.c), una definición de cuenta de pago básica, a tenor de la cual han de considerarse tales aquellas cuentas de pago, denominadas en euros, abiertas en una entidad de crédito que permita prestar, al menos, los servicios recogidos en el artículo 8, así identificadas por las entidades de crédito. Los servicios contemplados en dicho precepto coinciden de manera sustancial con los indicados en el apartado 1 del artículo 17 de la directiva, que se han transcrito más arriba, con muy ligeros matices, como la previsión de que las operaciones de pago deben incluir las realizadas mediante tarjetas de débito o prepago (cuando en la directiva se alude genéricamente a «una tarjeta de pago») y se prevé que los clientes puedan realizar una cantidad ilimitada de operaciones tanto de forma presencial como mediante servicios en línea, si la entidad dispone de ellos.

La regulación nacional ha optado en este caso por establecer que dicho servicio ha de ser prestado por las entidades de crédito, y no por los restantes proveedores de servicios de pago previstos en la Directiva 2007/64/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior.

Respecto a las personas que tienen derecho al acceso a una cuenta de pago básica, el artículo 3 del mencionado Real Decreto-ley 19/2017 establece que las entidades de crédito que ofrezcan cuentas de pago estarán obligadas a ofrecer este instrumento a aquellos potenciales clientes que: a) residan legalmente en la Unión Europea, incluidos los clientes que no tengan domicilio fijo; b) sean solicitantes de asilo, o c) no tengan un permiso de residencia, pero su expulsión sea imposible por razones jurídicas o de hecho. La transposición de la directiva, que aquí es prácticamente literal, permite inferir que el concepto de «imposibilidad por razones jurídicas o de hecho» al que se alude ofrece ciertas dificultades prácticas a la hora de considerar cómo ha de acreditarse.

A esta lógica le sigue la consecuencia de que los motivos de denegación de una cuenta son tasados y se vinculan a las siguientes situaciones: la no aportación de la información requerida para la evaluación del riesgo de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo; que la apertura contraría los intereses de la seguridad

---

<sup>26</sup> Precisamente el retraso en la transposición y la existencia de un procedimiento de incumplimiento contra España fueron motivos alegados para justificar el recurso a la fórmula del real decreto-ley en la parte V de la exposición de motivos de la propia norma.

nacional o del orden público (aunque en tal caso es preciso que así lo acuerde el Consejo de Ministros a propuesta de la persona titular del Ministerio de Economía), o que la persona interesada disponga ya de una cuenta operativa con un proveedor de servicios de pago que le ofrezca al menos la cobertura de servicios que se recogen en el artículo 8 de la propia norma (artículo 4).

La directiva establece en su artículo 21 que los Estados miembros designarán a las autoridades nacionales competentes facultadas para velar por la aplicación y ejecución de las previsiones de la directiva y velarán por que dispongan de las competencias de investigación y ejecución y de los recursos necesarios para el desempeño eficiente y efectivo de sus funciones. Además de ello, en el artículo 25 de la norma europea se prevé que los Estados puedan establecer «un mecanismo específico para velar por que los consumidores que no dispongan de cuentas de pago en su territorio y a quienes se haya denegado el acceso a una cuenta de pago a la que las entidades de crédito aplican comisiones, tengan un acceso efectivo y gratuito a una cuenta de pago básica».

En el caso de la norma española se dispone, en los artículos 21 y 22 del Real Decreto-ley 19/2017, que sus previsiones tendrán la consideración de normas de ordenación y disciplina y que su incumplimiento será considerado infracción muy grave conforme a lo previsto en la legislación de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, «salvo que tengan carácter ocasional o aislado, en cuyo caso será sancionado como infracción grave». También se establece que el Banco de España será la autoridad competente para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones.

Como ya se ha apuntado, aunque la creación en el marco europeo de este tipo de producto está prioritariamente dirigida a remover obstáculos para facilitar la accesibilidad universal a los servicios de pago, especialmente para los consumidores más vulnerables, lo cierto es que la configuración del acceso a las cuentas de pago básicas tiene un ámbito personal mucho más amplio, prácticamente de alcance general. Lo que sí admite la directiva (artículo 18, especialmente apartado 4) es que la condición de vulnerabilidad dé lugar a un régimen diferenciado en cuanto a la aplicación de comisiones. La normativa española estableció, a través de la Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación, una comisión máxima mensual de tres euros por las operaciones más habituales, así como un límite anual de 120 operaciones de pago de adeudos domiciliados y transferencias. La normativa se completó poco después por medio del Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera, amparado en el artículo 9.4 del Real Decreto-ley 19/2017.

La exposición de motivos de la norma reglamentaria resulta suficientemente expresiva de los criterios adoptados para conceder la condición de gratuidad, que en principio se mantendrá por un período de dos años, prorrogables por el mismo plazo:

Para la determinación concreta del colectivo beneficiario de la gratuidad dentro del colectivo de los beneficiarios de las cuentas de pago básicas, se ha optado por emplear dos indicadores de riqueza. En primer lugar, se emplea el indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM) referido a la unidad familiar, de manera que un nivel de renta inferior al umbral determina la gratuidad de la cuenta de pago básica para los miembros de la unidad familiar mayores de edad o menores de edad emancipados legalmente. La elección de la unidad familiar como referencia para computar la renta es fundamental para asegurar que la gratuidad se aplica de forma coherente con el principio de capacidad de pago, sin perjuicio de que la solicitud de gratuidad de la cuenta de pago básica sea un derecho que debe ser ejercitado individualmente.

En segundo lugar, se tiene en cuenta también el patrimonio distinto de la vivienda habitual o los derechos reales sobre la misma, de modo que no se considerará que concurre situación de especial vulnerabilidad cuando alguno de los miembros de la unidad familiar es titular de sociedades mercantiles, bienes inmuebles o derechos reales sobre los mismos.

Tanto la escala de rentas a considerar como el concepto de unidad familiar y el uso del patrimonio excepto la vivienda habitual para determinar el colectivo en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión financiera, se basan en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

El artículo 4 establece una detallada serie de documentos a aportar por cada miembro de la unidad familiar para acreditar la situación de vulnerabilidad o de riesgo de exclusión financiera. La exigencia de información es tan prolija que la propia norma asume que en determinados casos la información no estará disponible para las personas interesadas<sup>27</sup> –de hecho cabe pensar que será una dificultad más grave cuanto mayor sea la situación de vulnerabilidad–, para cuyo caso se establece que los servicios sociales municipales en que esté empadronado el cliente podrán aportar un informe que

---

<sup>27</sup> A través de la disposición adicional 26ª del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en la marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, se modifican los artículo 3 y 4 del Real Decreto 164/2019 para contemplar entre las situaciones merecedoras del reconocimiento de la condición de gratuidad a las personas víctimas de trata o de explotación sexual, circunstancias que se podrán acreditar a través del modelo unificado «expedido por los servicios sociales o entidad especializada en la materia». De forma adicional, a través del artículo 75 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, se ampliaron los umbrales económicos para ser beneficiario del régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera, por medio de la modificación del apartado 1 del artículo 3 del Real Decreto 164/2019.

motive la idoneidad para el acceso a la gratuidad de una cuenta de pago básica o indique la composición de la unidad familiar, según los casos.

### 2.2.2 La necesidad emergente de atender a la inclusión financiera de las personas mayores

La aproximación constitucional a la, así denominada, tercera edad se hace en primer término aludiendo a la garantía de la suficiencia económica, vinculada a la adecuación de las pensiones (artículo 50 CE), para aludir luego a otros elementos, concretamente la salud, la vivienda, la cultura y el ocio, respecto de los cuales los poderes públicos han de atender sus «problemas específicos».

Los cambios en la estructura de la pirámide de la población española y el crecimiento de la esperanza de vida hacen que el peso porcentual de las personas mayores sea ya muy relevante y resulte previsible que crezca aún más<sup>28</sup>. Dicha situación conlleva que este colectivo, cuyo peso social y económico es creciente, reciba una atención particular.

Así ha ocurrido con la promulgación de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. La norma procede del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, en cuya convalidación, acordada por el Congreso de los Diputados el 4 de febrero de 2021, se aprobó la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia<sup>29</sup>.

La exposición de motivos, después de apuntar una síntesis del consenso académico respecto al carácter multifactorial y dinámico de la vulnerabilidad en las relaciones de consumo, hace la siguiente afirmación:

Es preciso tener en cuenta que son diversas las causas que determinan la posible situación de vulnerabilidad de las personas consumidoras y usuarias en atención a las específicas relaciones de consumo que les afecten. Es importante señalar que las relaciones de consumo están diseñadas sin tener en cuenta las necesidades y circunstancias de determinados colectivos de personas que enfrentan especiales obstáculos a la hora de desenvolverse y ejercer sus derechos en condiciones de igualdad. Así, el impacto de determinadas variables psicosociales en las relaciones de consumo (tales como la edad, sexo, origen nacional o étnico, lugar de procedencia o

---

<sup>28</sup> El colectivo de personas mayores de 65 años en España alcanza una cifra superior a los nueve millones de personas, lo que supone cerca de un 20 % de la población española. Según las proyecciones de población realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), de cara a 2037 los mayores de 65 años serán el 26 % del total de la población ([https://www.ine.es/prensa/pp\\_2022\\_2072.pdf](https://www.ine.es/prensa/pp_2022_2072.pdf)). Este fenómeno se acentuará previsiblemente durante las décadas de los años treinta y cuarenta como consecuencia del envejecimiento de la generación nacida durante el llamado *baby boom*.

<sup>29</sup> El acuerdo puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XIV&iniciativas\\_id=130%2F000041](https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=130%2F000041).

discapacidad, entre otras) coloca a las personas consumidoras en una situación de especial vulnerabilidad que reclama una protección reforzada de sus derechos. Asimismo, es preciso atender a circunstancias como el desconocimiento del idioma, el nivel de formación (bien sea general o específica de un sector del mercado), el lugar de residencia, la situación social, económica y financiera o, incluso, problemas asociados al uso de las nuevas tecnologías como instrumento o vía de acceso normalizado al mercado de bienes y servicios. Además, es importante tener en cuenta que varias causas o factores de los mencionados pueden operar simultáneamente o interactuar entre sí, incrementando en esos casos la situación de vulnerabilidad.

Ya se examinaron en el anterior epígrafe algunas de las previsiones recogidas en el articulado de la norma. Ahora se trata de referir dos disposiciones adicionales, la segunda y la tercera, que se incorporaron en un momento avanzado del trámite parlamentario, concretamente en el Senado<sup>30</sup>. El contenido de ambas disposiciones converge en la necesidad de desarrollar políticas públicas (el texto de la disposición adicional tercera cita un plan de medidas) para favorecer la inclusión de las personas más vulnerables, especialmente aquellas de mayor edad.

Esta decisión del legislador no puede separarse del importante eco social que obtuvo la campaña «Soy mayor, no idiota», impulsada por un ciudadano Carlos San Juan de Laorden, que en muy escaso tiempo logró recoger seiscientas mil firmas a través de la plataforma change.org, para reclamar una atención más humana a la banca, y un trato digno a los mayores, damnificados por un proceso acelerado de digitalización, cuya normalización resulta más compleja para este sector de la población.

Algunas de estas medidas ya están apuntadas en el propio texto, y se prevé que el Gobierno, en coordinación con el Banco de España, aborde, entre otras, las siguientes cuestiones:

- a) Que el cierre de las oficinas bancarias no lleve emparejado el cierre de sus cajeros automáticos externos.
- b) El incremento del personal de apoyo para ayudar a las personas con menores capacidades digitales a realizar las operativas necesarias.
- c) La instalación de señales e indicaciones de prioridad en el uso de los cajeros automáticos por parte de personas vulnerables.
- d) Promoción de la reserva de cajeros para uso exclusivo de personas vulnerables.
- e) Tecnologías de acceso a la banca sencillas, comprensibles, inclusivas y seguras.

---

<sup>30</sup> La tramitación como proyecto de ley en esta Cámara (Exp. 621/000040) puede consultarse en el siguiente enlace:  
<https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?legis=14&id1=621&id2=000040>.

- f) Máxima seguridad, para proteger a los usuarios bancarios de robos, engaños y estafas en línea.
- g) Cuantas medidas se consideren necesarias para garantizar la atención presencial a las personas de mayor edad, y a todos aquellos colectivos para los que el acceso a los servicios financieros a través de las nuevas tecnologías constituya un motivo de exclusión financiera.
- h) Cuantas medidas se consideren oportunas para acercar los servicios financieros a todas las personas, especialmente en el medio rural, hacerlos más accesibles, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad y las personas mayores.

Asimismo, el Gobierno continuará impulsando entre las líneas de actuación estratégica de la sociedad estatal Correos y Telégrafos, S.A., iniciativas para evitar la exclusión financiera de los consumidores en situación de vulnerabilidad, como la instalación en sus oficinas de cajeros automáticos en pequeños núcleos de población sin este tipo de servicios o la firma de acuerdos de colaboración con las entidades bancarias para la realización de operaciones de ingreso y retirada de efectivo.

Con carácter complementario, la disposición adicional segunda reclamaba al Gobierno que, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley, promoviera las reformas legislativas necesarias para garantizar la atención personalizada de los servicios de pago a los consumidores y usuarios de vulnerabilidad que lo demanden, sin discriminación motivada por la «brecha digital». Con ello se introdujo un segundo elemento de preocupación que tiene un particular impacto respecto de la población de más edad, pero que alcanza a un grupo más amplio, el de las personas con dificultades para actuar en entornos digitales y el de la denominada «España vaciada»<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Estas previsiones muestran el claro interés del legislador por avanzar más allá de los modelos de autorregulación que en ese momento se estaban impulsando, ya por las entidades de crédito, como quedó de manifiesto con la toma en consideración por el Senado, el 10 de mayo de 2022, de una Proposición de Ley de garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera (Exp. 622/000088).

<https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?legis=14&id1=622&id2=000088>.

La iniciativa ha sido revitalizada en la nueva legislatura (Exp. 622/000016), en estado de tramitación al cierre de este informe:

<https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?legis=15&id1=622&id2=000016>.

También en el Congreso en los últimos días de la XIV Legislatura se presentó una Proposición de ley con idéntico título por parte del Parlamento de Cataluña, el 26 de julio de 2022 (Exp. 125/000017/000), que en este caso no decae y se ha convertido en la Proposición no de ley de iniciativa autonómica con expediente 125/000002, cuya situación puede consultarse en el siguiente enlace:

[https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XV&iniciativas\\_id=125%2F000002](https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=125%2F000002).

Al margen de esto, también se ha presentado en la misma cámara una iniciativa semejante (Exp. 122/000022), cuyo contenido y estado de tramitación puede verse en el siguiente enlace:

El final anticipado de la legislatura pocos meses después dejó estas encomiendas incumplidas por el momento.

### 2.2.3 Los requerimientos de la accesibilidad universal en el ámbito de los servicios bancarios

La Ley 4/2022, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, aludía en su exposición de motivos a las personas con discapacidad entre los grupos sociales con mayor exposición a la vulneración de sus derechos como consumidores, en atención principalmente a la carencia de determinadas condiciones de accesibilidad universal.

Nuevamente, el impulso legislativo en este ámbito vino de la mano del derecho de la Unión Europea, a través en este caso de la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios. Ha de incidirse especialmente en que, aunque la directiva parte del concepto de persona con discapacidad previsto por la Convención de la Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, asume que sus previsiones también beneficiarán a otras personas que denomina «personas con limitaciones funcionales», entre las que cita expresamente a las personas mayores<sup>32</sup>.

Esta norma europea se refiere en varios momentos a servicios propios de la operativa bancaria, que incluso detalla en el párrafo 28 del artículo 3 con remisión a las normas específicas de la Unión Europea sobre cada contrato, servicio o instrumento financiero. Once meses después de la fecha límite para la transposición se publicó la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de transposición de directivas de la Unión Europea, entre otros, en el asunto que aquí se contempla<sup>33</sup>.

Es importante resaltar el diferente enfoque que se da al objeto recogido en los respectivos artículos 1 de la directiva y de la Ley 11/2023. Si en aquella se trata de asegurar el correcto funcionamiento del mercado interior y eliminar los obstáculos a la libre circulación de productos y servicios que puedan estar motivados por divergencias

---

[https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XV&iniciativas\\_id=122%2F000022](https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=122%2F000022).

<sup>32</sup> El considerando 4 de la directiva precisa que «engloba a personas que tienen alguna deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, alguna deficiencia relacionada con la edad o con otras causas vinculadas al funcionamiento del cuerpo humano, permanente o temporal, que, al interactuar con diversas barreras, limitan su acceso a productos y servicios, dando lugar a una situación que exige una adaptación de tales productos y servicios a sus necesidades particulares».

<sup>33</sup> Se trata de una «ley ómnibus», cuya necesidad se justifica al inicio de su exposición de motivos por la delicada situación de España respecto de los objetivos de transposición señalados por el Consejo Europeo y el alto número de procedimientos de infracción abiertos por tal razón.

respecto de los requisitos de accesibilidad, en la norma nacional se alude a un propósito más vinculado al logro de la accesibilidad universal<sup>34</sup>.

En el ámbito de aplicación (artículo 2) se contemplan tanto los terminales de autoservicio (como cajeros automáticos o máquinas expendedoras de billetes) como los servicios bancarios para consumidores, respecto de los cuales en el anexo I se prescriben las exigencias relacionadas con los métodos de identificación, las firmas electrónicas, la seguridad y los servicios de pago, así como la garantía de que la información resulte comprensible<sup>35</sup>.

De forma paralela a la tramitación de la Ley 11/2023, se promulgó el Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, que regula las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público, que se aprobó para dar cumplimiento a la disposición final tercera del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre<sup>36</sup>.

En el artículo 18 de este reglamento se contemplan las previsiones relativas a los bienes y servicios de carácter financiero, bancario o de seguro. Se establece una obligación de prestación de servicios de orientación y apoyo a requerimiento, por parte del personal de atención al público, para la realización de gestiones propias de su actividad. También la obligación de accesibilidad en la atención telefónica y electrónica, remitiéndose a la transposición de la Directiva (UE) 2019/882, a la que ya se ha aludido, para los requisitos general de accesibilidad de los productos y servicios.

La legislación propiciada por la directiva de accesibilidad de productos y servicios entrará en vigor con carácter general el 28 de junio de 2025, de acuerdo con el párrafo 2 de la disposición final 18ª de la Ley 11/2023. Por otra parte, la disposición transitoria única de la misma norma prevé que:

---

<sup>34</sup> El precepto caracteriza qué ha de entenderse por este concepto, al precisar que se trata de establecer los requisitos necesarios para que una serie de productos y servicios –los recogidos en el artículo 2 de acuerdo con las especificaciones que figuran en el anexo I de la ley– optimicen su utilización previsible de manera autónoma por todas las personas y, en particular, por las personas con discapacidad.

<sup>35</sup> Se especifica que no rebasará «un nivel de complejidad superior al nivel B2 (intermedio alto) del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas» (anexo I, sección IV).

<sup>36</sup> Como recoge la exposición de motivos de la norma reglamentaria, la sección cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estimó el recurso presentado por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), mediante la Sentencia 894/2019, de 20 de marzo, declarando la obligación del Gobierno de dar cumplimiento al desarrollo normativo de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad.

1. Hasta el 28 de junio de 2030, los prestadores de servicios podrán seguir prestando sus servicios mediante los productos que habían estado utilizando legalmente para prestar servicios similares antes de dicha fecha.

Los contratos de servicios celebrados antes del 28 de junio de 2025 podrán continuar sin cambios hasta su expiración, pero sin superar una duración de cinco años a partir de dicha fecha.

2. Los terminales de autoservicio utilizados legalmente por los prestadores de servicios para la prestación de servicios antes del 28 de junio de 2025 podrán seguir utilizándose para la prestación de servicios similares hasta el final de su vida útil desde el punto de vista económico, aunque sin superar los diez años después de su puesta en funcionamiento<sup>37</sup>.

La norma también prevé que, con carácter excepcional, las entidades puedan quedar exentas de cumplir con la ley cuando las modificaciones exijan un cambio en el producto o el servicio que modifique su naturaleza, si bien se precisa que tal modificación ha de ser sustancial, o cuando los cambios supongan un coste económico desproporcionado. Dicha exención habrá de justificarse a través de una evaluación de impacto de la implantación de las medidas fijadas por la ley y a la misma no podrán acogerse las entidades que hayan recibido ayudas públicas o privadas para la mejora de la accesibilidad.

Estas disposiciones, entendibles en términos económicos y de desarrollo logístico, apuntan a un horizonte de adaptación gradual de medio y largo plazo, lo que constituye un estándar habitual en materia de accesibilidad, cuya temporalidad motiva en los diversos ámbitos (por ejemplo, en la eliminación de barreras arquitectónicas) no pocas quejas ante el Defensor del Pueblo de personas con diversidad funcional, que experimentan una comprensible frustración por el hecho de que las normas que aseguran su plena autonomía no acaban de desplegar su efecto útil ni resultar plenamente exigibles.

### 2.3 PROYECTOS LEGISLATIVOS DECAÍDOS

La XIV Legislatura de las Cortes Generales, como se ha visto, dio cauce a varias iniciativas relevantes en las cuestiones que se tratan en el presente documento. Sin embargo, la disolución de las cámaras, el 29 de mayo de 2023, dejó en vía muerta dos proyectos de interés cuya tramitación se encontraba en aquel momento en el Senado.

---

<sup>37</sup> En este punto, la normativa española adoptó un criterio más restrictivo que el del artículo 32.2 de la directiva que transpone, ya que allí se permitía un uso máximo de hasta veinte años desde la puesta en funcionamiento.

### **Servicios de atención a la clientela**

El primero de ello es el Proyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención a la clientela, que en la fecha en que decayó había concluido con el plazo de enmiendas en la cámara alta<sup>38</sup>. Este proyecto, en el estado en que se encontraba, contenía varias alusiones a la problemática aquí examinada. Así, su exposición de motivos hacía mención a la exclusión financiera y recogía las novedades que presentaba con bastante nivel de detalle:

En el ámbito financiero se debe garantizar la máxima protección a la clientela y una elevada seguridad jurídica. Por ello, se modifica la regulación sectorial de protección a la clientela recogida en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, con el objetivo de actualizar y elevar los niveles de protección a la clientela, en línea con la presente norma, pero asegurando la prevalencia de la normativa sectorial. Así, se elevan los requisitos materiales que deben ser alcanzados por los servicios de atención a la clientela en el sector financiero, pero teniendo en consideración las particularidades del mismo.

A nivel sectorial, la articulación del sistema de protección del consumidor financiero se apoya en dos niveles complementarios: el primero basado en los servicios de atención a la clientela, un primer nivel de defensa, que se refuerza a nivel material y formal con la modificación recogida en la presente ley, y un segundo nivel basado en los servicios de reclamaciones de los supervisores sectoriales.

[...]

La exclusión financiera o falta de acceso a servicios y productos financieros apropiados para llevar una vida social normal es un fenómeno complejo en el que se interrelacionan factores como la distribución de la población en el territorio, su estructura de edad, sus características socioeconómicas o los canales de distribución de los servicios financieros disponibles. Un número sustancial de municipios españoles carece de una oficina bancaria y, en ocasiones, las alternativas de atención presencial no siempre están disponibles. En otros casos, los canales digitales y telemáticos no se adaptan al nivel de familiaridad, uso y conocimiento de algunos segmentos de la población, con respecto a estas tecnologías, impidiendo en la práctica su uso.

---

<sup>38</sup> El iter parlamentario puede verse en [https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_moodle=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XIV&iniciativas\\_id=121%2F000104](https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_moodle=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000104) para el Congreso de los Diputados (Exp. 121/000104) y en <https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?legis=14&id1=621&id2=000090> para el Senado (Exp. 621/000090). Ya en la XV legislatura, al tiempo en que se estaba ultimando el cierre de la edición de este informe, se presentó un nuevo proyecto de ley con el mismo título (121/000012), para ser tramitado por el procedimiento de urgencia y cuya evolución puede seguirse en el siguiente enlace: [https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_moodle=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XV&iniciativas\\_id=121%2F000012](https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_moodle=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=121%2F000012).

En general, la información estadística disponible muestra una menor capacitación digital de las personas de más edad, menor renta y que vive en municipios de menor tamaño. Son estos grupos, por tanto, los más vulnerables frente a la falta de acceso a los servicios financieros y la exclusión financiera.

Se hace necesario, por todo ello, aplicar también al ámbito del servicio de atención al cliente el principio de prestación personalizada de servicios financieros, que debe tener en consideración circunstancias personales de los clientes, como la edad y el nivel de competencias digitales<sup>39</sup>, además de las características de la zona geográfica en la que reside, entre otras. Así, se exige a las entidades financieras que aseguren que el canal que ponen a disposición del público para el servicio de atención a la clientela, ya sea presencial, telefónico o telemático, o una combinación de los mismos, es el más adecuado teniendo en cuenta dichas características.

De acuerdo con lo anunciado, el proyecto precisaba que la exigencia de los niveles mínimos de calidad y de la evaluación de los servicios de atención a la clientela de las empresas que presten determinados servicios de carácter básico de interés general, así como de grandes empresas (artículo 1) se regiría por la normativa sectorial reguladora de los servicios financieros y, en particular, por lo previsto en la disposición final segunda (artículo 2.1.e). Esta disposición adicional contenía una reforma de la Ley 44/2002, que ampliaba sensiblemente la regulación respecto de la atención al cliente de las entidades financieras y que suponía incidir en los artículos 29 a 31 de dicha ley.

### ***Autoridad de defensa del cliente financiero***

En el mismo estado de caducidad se halla otro hecho importante de la anterior legislatura, el Proyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> El artículo 4.6 del proyecto reproducía con alcance general esta idea, disponiéndose que «[L]as empresas incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley deberán garantizar la accesibilidad a los servicios de atención a la clientela a las personas consumidoras vulnerables, en especial a las personas con discapacidad y a las personas de edad avanzada, atendiendo, de forma específica, al nivel de competencias digitales de estas personas. Cuando una persona consumidora vulnerable formule una queja, reclamación o comunicación de incidencia de forma presencial, la empresa deberá poner a disposición de la persona consumidora que lo solicite los medios de apoyo y prestarle la asistencia individualizada y personal que pudiera requerir a tal efecto. En el ámbito de aplicación de esta ley se tendrán en cuenta los principios de igualdad de trato, no discriminación y accesibilidad universal». En el párrafo siguiente se establecía la inversión de la carga de la prueba respecto del incumplimiento de las obligaciones impuestas por la proyectada norma.

<sup>40</sup> Para la tramitación por el Congreso de los Diputados de la iniciativa (Exp. 121/000134) véase [https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_modo=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XIV&iniciativas\\_id=121%2F000134](https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_modo=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000134) y para el Senado (Exp. 621/000092) consúltese

A través de esta iniciativa, largamente reclamada por el Defensor del Pueblo, se trató de complementar el sistema institucional de resolución de reclamaciones –a fin de que alcanzara a la totalidad de los servicios financieros–, mediante la creación de una única autoridad que gozara de autonomía e independencia y cuyas resoluciones se dictaran con celeridad, atendiendo a criterios uniformes y de carácter vinculante para las entidades financieras en reclamaciones de cuantía inferior a 20.000 euros<sup>41</sup>.

La autoridad aquí esbozada habría de ocuparse de dirimir controversias que afectasen a eventuales incumplimientos de las normas de conducta, buenas prácticas y usos financieros, o al carácter abusivo de cláusulas contractuales en los términos recogidos en el propio proyecto. Es decir, cláusulas abusivas así declaradas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, o cuando tal carácter resultase de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o fuera declarada como tal en sentencia firme inscrita en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación. Las resoluciones vinculantes de la autoridad serían recurribles ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El ámbito subjetivo de aplicación por la parte de clientela incluía a personas físicas y jurídicas<sup>42</sup>, con la excepción de las consideradas grandes empresas de acuerdo con la

---

<https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?legis=14&id1=621&id2=000092>.

Tras la aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Ministros, el 22 de noviembre de 2022, el 31 de enero de 2023 el ejecutivo solicitó, en atención a la trascendencia de la norma, así como por la necesidad de acometer esta reforma en plazo para cumplir los compromisos asumidos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que se acordara la tramitación parlamentaria en ambas cámaras por el procedimiento de urgencia, de acuerdo lo previsto en los artículos 93.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 133.1 del Reglamento del Senado. Tal y como ha ocurrido con el proyecto anterior, en fechas cercanas a la publicación de este documento se presentó en el Congreso de los Diputados un nuevo texto con igual rúbrica (121/000018), para su tramitación por el procedimiento de urgencia, del que puede consultarse su tramitación en [https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XV&iniciativas\\_id=121%2F000018](https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=121%2F000018). También ha de tenerse en cuenta a estos efectos el texto que finalmente resulte de la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de la Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios (121/000016), consultable en [https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XV&iniciativas\\_id=121%2F000016](https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=121%2F000016), dado que varios de sus preceptos inciden sobre cuestiones relacionadas con la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero.

<sup>41</sup> El artículo 43 del proyecto, cuando pasó al Senado, establecía que las resoluciones que se dicten sobre buenas prácticas y usos financieros no serían en ningún caso vinculantes y en caso de no ser aceptadas por la entidad y judicializarse el asunto el propio artículo le atribuye valor de informe pericial.

<sup>42</sup> Además de a los clientes, la legitimación para presentar reclamaciones se amplía a otras categorías de interesados, así como a las asociaciones y organizaciones representativas

normativa europea, y a los clientes potenciales, aludiéndose específicamente a los solicitantes de cuentas de pago básicas (artículo 2.1). Además, se trata de ofrecer esta posibilidad de cobertura también a los nuevos servicios y productos que se están desarrollando en el ámbito financiero, cuyas características específicas y formas de comercialización no responden a los parámetros tradicionalmente cubiertos por las normas de conducta. Así, la proyectada norma extendía su tutela y su función protectora a los usuarios de las entidades y operadores del denominado sector Fintech<sup>43</sup>, así como a la prestación de servicios de criptoactivos.

Existen, no obstante, aspectos de la actividad de las entidades financieras que, por estar específicamente encomendadas al conocimiento de otros órganos que garantizan los derechos de los ciudadanos, o por tratar sobre materias que no guardan relación con la prestación de servicios financieros en una relación entidad/cliente, se encontraban excluidos del conocimiento de esta autoridad. Tal es el caso, por ejemplo, de los litigios en materia de protección de datos, de las actuaciones que puedan llevar a cabo dichas entidades cuando actúan como colaboradoras de las diversas Administraciones públicas en sus relaciones con la ciudadanía (salvo que la autoridad pueda pronunciarse sobre la normativa sectorial que rige la actuación de la entidad sin implicar a las referidas administraciones); o las reclamaciones de indemnizaciones relacionadas con la normativa de defensa de la competencia.

El modelo de supervisión que asumía este proyecto de ley, que no llegó a aprobarse, apuntaba a un sistema híbrido, dado que se preveía mantener los órganos supervisores sectoriales actualmente existentes en lo relacionado con la vigilancia de la solvencia y de la conducta de las entidades, y dejar en manos de la autoridad la resolución de las reclamaciones financieras. Las relaciones entre ambas, en la búsqueda de sinergias, se regulaban en los artículos 50 a 53 de aquel proyecto.

En el texto se mantiene el requisito de presentar en primer término la reclamación ante el servicio de atención a la clientela o ante el defensor del cliente de la entidad concernida (artículo 32). El procedimiento articulado se basó en una actuación cuasi judicial en soporte documental, en la que se habilitaba la posibilidad de penalizar la presentación de reclamaciones objeto de inadmisiones reiteradas por parte de los clientes y se preveía que la autoridad se financiase con cargo a una tasa que habrían de satisfacer las entidades a prorrata, en función de las resoluciones resueltas sobre cada una de ellas.

---

legalmente habilitadas para la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios o de personas con discapacidad y de sus familias (art. 36).

<sup>43</sup> Este término, procedente de la expresión inglesa *Finance and Technology*, hace referencia a todas aquellas actividades que impliquen el empleo de la innovación y los desarrollos tecnológicos para el diseño, oferta y prestación de productos y servicios financieros.

Respecto de la rendición de cuentas, la autoridad debía publicar informes de gestión con carácter anual, que habrían de ser presentados en una comparecencia ante una Comisión del Congreso de los Diputados (artículos 48 y 49). Incluso se precisaba que los informes anuales debían, en todo caso, «reflejar el número de reclamaciones interpuestas por personas mayores de 65 años y personas con discapacidad, así como por cualquiera otras que puedan encontrarse en situación de riesgo de exclusión financiera» (artículo 48.a).

### 3 LA EXCLUSIÓN FINANCIERA COMO FENÓMENO POLIFORME

#### 3.1 LAS BARRERAS EN EL ACCESO A LA INCLUSIÓN FINANCIERA COMO OBJETO DE INTERÉS ACADÉMICO

Aun cuando la exclusión financiera viene siendo objeto de creciente interés en el mundo académico del ámbito de la economía desde la década de los noventa del pasado siglo, se percibe que la preocupación se multiplicó a partir de la crisis del año 2008. En el primer momento, los análisis se centraron en las desigualdades en los niveles de renta y en las condiciones de vida y solo más recientemente se han ido considerando otros factores, como el modelo territorial de servicios o las implicaciones de la transformación del sector bancario en la vida cotidiana de los ciudadanos<sup>44</sup>. De hecho, según ya ha quedado de manifiesto, la presencia y cobertura de sucursales con atención presencial se ha incorporado como uno de los indicadores primarios para medir el grado de exclusión financiera<sup>45</sup>.

En 2008, la Comisión Europea apuntó una definición de exclusión financiera que aludía a «la incapacidad o dificultad de las personas para el acceso o uso de servicios y productos financieros en el mercado general, que sean apropiados a sus necesidades y les permita llevar una vida social normal en la sociedad a la que pertenecen»<sup>46</sup>. La clave

---

<sup>44</sup> Algunos estudios han apuntado al efecto que en el ámbito que se viene analizando ha tenido la práctica desaparición del panorama financiero de las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito, medios tradicionales de un modelo de «banca social y popular», que se han reconvertido en un contexto de fuerte reestructuración y concentración del sistema bancario. Por ejemplo, Gloria González Sanz y Oscar Sierra Martín (coords.), *Las cuentas de pago básicas en el sistema financiero español 2019*, Madrid, Economistas sin Fronteras, 2019, p. 7-8.

<sup>45</sup> No debe desdeñarse en este punto el impacto que ha tenido la pandemia de la covid-19 en la atención a la ciudadanía tanto de las Administraciones públicas como de determinadas entidades privadas, entre las que se cuentan las entidades financieras, que además se ha prolongado mucho más allá de la declaración del final de la pandemia. Sobre este asunto se incidió especialmente en el informe anual de esta institución correspondiente al año 2022 (Defensor del Pueblo, «La repercusión de la brecha digital en los servicios de atención al ciudadano», *Informe anual 2022*, vol. I, p. 85 y ss. Consultable en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/03/Defensor-del-Pueblo-Informe-anual-2022.pdf>

<sup>46</sup> Comisión Europea, *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, marzo 2008, p. 4. Traducción propia. En España, el mundo académico ha adoptado una definición similar, aunque más centrada en los motivos de exclusión, como puede verse en el trabajo de Santiago Carbó Valverde y Francisco Rodríguez Fernández, «Concepto y evolución de la exclusión financiera: una revisión», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 244, 2015, p. 74, donde se indica que «la exclusión financiera se refiere a la incapacidad para acceder a los servicios financieros necesarios de una forma apropiada, ya sea por razones de precio, requisitos de acceso, escasez de oferta, discriminación social o autoexclusión». También se apunta que «el concepto de exclusión financiera es dinámico en sí, puesto que su definición

de esta definición está en la constatación de la existencia de trabas o dificultades que condicionan la capacidad –entendida principalmente como posibilidad material– de acceso y de uso. Estas trabas o barreras son de distinto orden, algunas físicas y otras más de carácter subjetivo, relacionadas con la capacitación o con la confiabilidad, incluso con la confidencialidad (de gran relevancia para las personas mayores) y la percepción de seguridad. Se trata principalmente de un problema de desigualdad, cuya manifestación más típica sería lo que se ha dado en llamar una «prima de pobreza», esto es, tener que pagar más por unos servicios de menor calidad o, directamente, renunciar a determinados servicios en razón de su coste.

Así, respecto a los tipos de exclusión, es comúnmente aceptado distinguir entre voluntaria e involuntaria. La exclusión voluntaria, también llamada autoexclusión, se refiere a aquellas personas que no tienen relación alguna con el sector financiero, especialmente con el sector bancario. Entre las razones que explicarían esta situación, se ha apuntado que, en alguna medida, puede estar relacionada con una cierta sensación de inferioridad, así como por otros condicionantes como la exclusión histórica de determinadas minorías étnicas, la falta de conocimiento del idioma español, la autopercepción sobre una falta de capacidades digitales y, obviamente, la pobreza, sobre todo la pobreza severa<sup>47</sup>.

En el plano de lo que puede considerarse tipos de exclusión financiera involuntaria se distingue habitualmente entre:

### **Exclusión en el acceso**

Más allá de la solvencia en términos estrictos, la exclusión en el acceso está vinculada a la valoración sobre el perfil de riesgo de los potenciales clientes para acceder a los servicios financieros. Las entidades financieras tienen preferencia por clientes con cierta estabilidad económica, y optan por no aceptar o expulsar de su cartera de clientes a aquellos que no cumplen unas determinadas condiciones económicas o sociales, lo que implica una discriminación a personas con escasos recursos económicos, con ingresos inestables, personas extranjeras, con escaso conocimiento del idioma, con escaso nivel académico, o con escasos conocimientos digitales.

---

varía con las formas de exclusión y sus determinantes, y estas se encuentran en un proceso de cambio, sobre todo, debido a factores tecnológicos» (p. 81).

<sup>47</sup> En un estudio realizado por Cruz Roja Española se señala que la disposición de una cuenta bancaria actuaba como un facilitador y a la vez como un condicionante en la vida cotidiana de las personas y de sus aspiraciones. Al mismo tiempo, este hecho tiene influencia en la autopercepción de las personas entrevistadas, ya que «el 41 % opina que incide en la propia vida cotidiana. El 39,2 % valora que mejora la autoestima y el 36,2 % que mejora el estatus social». Cruz Roja Española, *Boletín sobre vulnerabilidad social*, núm. 11, 2015, p. 71.

Dentro de esta categoría también habría que incluir dos tipos de exclusión relacionados con la territorialidad, como son el llamado *redlining*<sup>48</sup> y la desbancarización. El primero de estos términos se pergeñó en Estados Unidos y hace referencia al perfilado de «líneas rojas» por parte de las entidades financieras en torno a barrios, distritos o vecindarios que se consideraban poco confiables por razones de pobreza, inestabilidad o conflictividad social. El segundo, la desbancarización, alude, en este contexto al cierre de sucursales bancarias.

También cabe incluir en este ámbito el caso de personas en situación administrativa irregular o de pequeñas empresas sin identidad legal o que no poseen título de propiedad sobre sus activos.

Es igualmente necesario mencionar en este apartado la exclusión en el acceso causada por la brecha digital. Bajo este supuesto cabe englobar tanto las insuficiencias de las infraestructuras digitales o el escaso alcance de la red, fundamentalmente en poblaciones rurales, como las dificultades que para determinadas personas entraña la banca en línea, sobre todo cuando se constituye en la única opción de gestión ordinaria de los asuntos.

Desde una perspectiva más amplia que la de este informe, también ha de incluirse en este tipo de exclusión las personas con problemas de acceso al crédito. Cuando esta necesidad es urgente, con frecuencia la única posibilidad es acudir a empresas no supervisadas por el Banco de España, que ofrecen créditos personales prácticamente de forma instantánea, pero a unos intereses muy elevados que podrían incluso incurrir en la usura.

### ***Exclusión por las condiciones***

Esta situación se produce cuando los posibles clientes financieros no pueden cumplir los requisitos para acceder a los productos y servicios financieros. Este tipo de exclusión presenta dos vertientes: cuando se ofertan productos financieros con condiciones inadecuadas para los demandantes de financiación (por ejemplo, unos intereses muy altos), y cuando las entidades ofertan productos no idóneos para determinados perfiles de inversores, con riesgo notable o perjuicio para estos, como fue el caso de las preferentes.

---

<sup>48</sup> Alfredo Bachiller Cacho, Emilio Martín Vallespín y Patricia Bachiller Baroja, «La otra cara de la banca 2.0. El fenómeno de la exclusión financiera en España». En José Manuel Delgado Gómez y otros (coords.), *Empresa, economía y sociedad: homenaje a Vicente Salas Fumás*, Madrid, Funcas, 2021, p. 571.

### **Exclusión en el precio**

Se da cuando una parte de la ciudadanía no puede permitirse el coste de los servicios financieros, especialmente los de carácter más básico para el giro económico sociofamiliar. En este apartado se incluyen los casos en los cuales las entidades encarecen los productos, incorporando comisiones o aumentando las ya existentes.

### **Exclusión en marketing**

Se produce cuando determinados productos no se ofrecen a un grupo de individuos, o cuando las estrategias de mercadotecnia de las entidades directamente les excluyen o les apartan. La cuestión se hace más actual como consecuencia del uso de algoritmos predictivos para la adopción de decisiones comerciales. Estos algoritmos analizan los datos de los clientes y programan una oferta en función de dichos análisis. Se hace necesario vigilar el diseño y el proceso de puesta en producción de estos algoritmos, para que los sesgos existentes en la sociedad no se perpetúen a través del mundo digital<sup>49</sup>.

Como puede apreciarse, esta clasificación no es rígida y, de hecho, varias de las conductas que implican riesgo de inclusión podrían clasificarse en dos o más de los tipos señalados. Con todo, no puede dejar de resaltarse el estrecho vínculo existente en la mayoría de los casos entre la exclusión financiera y la exclusión social, hasta el punto de que ambas condiciones se retroalimentan para generar un círculo difícil de romper<sup>50</sup>.

Desde otra perspectiva complementaria, también se ha señalado que es posible medir la exclusión financiera en función de la mayor o menor dificultad que experimentan las personas para contratar una cuenta bancaria que ofrezca los servicios más característicos para asegurar una capacidad de transacción y pago dentro del sistema financiero. A este respecto cabe distinguir<sup>51</sup> entre personas o familias «no bancarizadas», es decir que no disponen de este tipo de producto; aquellas «marginamente bancarizadas», que sí dispondrían de cuentas pero no de determinados servicios que le permiten el pago electrónico o la utilización de tarjetas, o bien que, aun disponiendo de ellos, en la práctica no los usan, y las «completamente bancarizadas»,

---

<sup>49</sup> En general, sobre los retos de la inteligencia artificial y su incorporación a la dinámica de la sociedad puede verse la obra de José Ignacio Solar Cayón (ed.), *Dimensiones éticas y jurídicas de la inteligencia artificial en el marco del Estado de Derecho*, Madrid, Universidad de Alcalá/Defensor del Pueblo, 2020.

<sup>50</sup> Algunos de los efectos de la exclusión financiera ilustran bien el fenómeno referido: el sobreendeudamiento y el empobrecimiento de los hogares; la morosidad y la bancarrota (muy frecuente en el caso de impago, la inclusión en un fichero de morosos que cierra definitivamente la posibilidad de obtener crédito), o la pérdida de la vivienda habitual (especialmente por la ejecución de impagados proveniente de créditos hipotecarios).

<sup>51</sup> Se sigue la categorización de Luisa Anderloni y otros, recogida en Gloria González Sanz y Oscar Sierra Martín (coords.), *ob. cit.*, p. 9.

que serían aquellas que disponen de los servicios que se adecúan a sus necesidades financieras y de pago.

Ahora bien, es necesario incidir en que existe un límite de lo aceptable en el contexto de una economía que huye del pago con moneda de curso legal y se bancariza a una alta velocidad, incluso para el tráfico económico de limitada entidad. Desde esa óptica, el fenómeno de la exclusión financiera ha de considerarse como algo en cierto modo patológico, como una disfunción, una irregularidad del funcionamiento del sistema financiero. Así, no solo es que no se pueda prácticamente comprar algo de cierta entidad pagando en efectivo, sino que la percepción de los sueldos, los salarios, las prestaciones o cualquier tipo de ingresos, o el pago de multitud de gastos por servicios esenciales y recurrentes, ha de hacerse necesariamente a través de operaciones y anotaciones en cuenta. En este punto, no es ya que algunas personas no quieran contratar servicios bancarios, es que no pueden hacerlo, y ello implica una exclusión de los circuitos de la economía formal y, directamente, la invisibilización de estas personas.

### 3.2 APROXIMACIÓN A PARTIR DE LAS QUEJAS Y ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Si se repasan los datos cuantitativos sobre las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo directamente relacionadas con la actividad bancaria se aprecia que este ámbito viene teniendo una presencia apreciable en el conjunto de los problemas que los ciudadanos transmiten a esta institución. En concreto, en la última década el porcentaje de estas quejas y de las actuaciones de oficio abiertas han supuesto el 1,39 % del casi cuarto de millón de las tramitadas en este período.

Tan solo una de cada diez de estas quejas se refería de forma directa a la actividad del Banco de España, mientras que la gran mayoría aludían a problemas con las entidades bancarias privadas. Este dato, unido al alto número de quejas en que se hace necesario orientar, con arreglo a lo previsto en el artículo 17.1 de la ley orgánica reguladora de esta institución, orientar a las personas interesadas sobre los cauces más oportunos para ejercitar la acción que solicitan, resultan reveladores sobre el carácter complejo del sistema de protección articulado para la defensa de los intereses y derechos de los clientes y usuarios bancarios. A este hecho se une el que, como ha quedado expuesto en el capítulo anterior, las posibilidades de obtener una resolución favorable que resulte obligatoria para las entidades bancarias son muy limitadas (prácticamente acotadas a los casos en que dichas entidades cuenten con un defensor del cliente) y que, a pesar de que el Banco de España pueda, en último término, apreciar *mala praxis* o lesión de algún derecho de los interesados, su resolución carece de fuerza ejecutiva.

Ante esta situación, la reivindicación de los derechos de los particulares en sus relaciones con las entidades bancarias queda abocada a la presentación de demandas ante los tribunales competentes, pero es una vía que resulta lenta, costosa y que, salvo para controversias de alta implicación económica, no siempre resulta una opción plausible.

Pues bien, al examinar las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo se observa que los problemas de exclusión financiera aparecen también con frecuencia interrelacionados. Es más, incluso el tema antes apuntado de la falta de efectividad de los servicios de reclamaciones de las entidades bancarias y del Banco de España, y la consecuente necesidad de articular una instancia de protección del cliente financiero, constituye desde hace años algo que se repite en los informes anuales. Asimismo, las quejas recibidas ponen de manifiesto no solo diferencias en la aplicación de la normativa y las prácticas bancarias, sino una problemática subyacente. Concretamente, el hecho de que la actividad bancaria ha devenido un servicio esencial para la ciudadanía –cualquiera que sea el estatus residencial, circunstancias o capacidad económica de cada persona o familia– y, sin embargo, la lógica con la que funciona el modelo de atención a la clientela aún no se adecúa cabalmente a esta realidad.

Más allá de ello las quejas y actuaciones de oficio de esta institución inciden en cuestiones de diverso alcance que se agruparán en los ámbitos de especial interés en las siguientes páginas.

### 3.2.1 Dificultades para la apertura y el mantenimiento de cuentas bancarias

Las quejas encuadrables en este ámbito plantean en su mayor parte los problemas que determinadas personas –fundamentalmente de nacionalidad extranjera– tenían y aún tienen para lograr ser titular de una cuenta bancaria y para evitar su bloqueo. En algunas quejas se refleja también la consecuencia del incremento de las comisiones asociadas al mantenimiento de una cuenta o por la realización de determinadas operaciones.

Estos asuntos se encuentran entre aquellos que han dado lugar a una tramitación dilatada. La primera resolución que el Defensor del Pueblo emitió a propósito de las dificultades en el proceso de apertura de cuentas bancarias tuvo origen en una queja del año 2012, tramitada a instancias del Ararteko del País Vasco<sup>52</sup>, en la que daba cuenta de la detección de patrones de rechazo a personas extranjeras en situación irregular o de bajos ingresos, que indicaban la existencia de una política comercial de determinadas

---

<sup>52</sup> La institución del Ararteko ha mantenido su interés en el asunto a lo largo de los años. En el año 2013 dedicó sus jornadas sobre derechos humanos a dicha cuestión, publicadas en el volumen *La protección de los derechos de las personas en sus relaciones con las entidades financieras/XXXII Cursos de Verano de Donostia-San Sebastián, XXV Cursos Europeos, UPV-EHU 2013*, Vitoria-Gasteiz, Ararteko, 2013.

entidades de crédito con oficinas en dicha comunidad. En aquel momento, como se ha visto en el capítulo 2 de este documento, tan solo existía una Recomendación de la Comisión Europea de 18 de julio de 2011, sobre el acceso a una cuenta de pago básica, que no había logrado una homologación de las prácticas en los Estados miembros, razón por la cual el Parlamento Europeo había solicitado que se impulsase la adopción de una directiva.

El Defensor del Pueblo tramitó actuaciones con el Banco de España y la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, en el curso de las cuales se puso de manifiesto que dichos organismos no apreciaban una especial necesidad de incidir en la cuestión, por considerarla de poca relevancia (se indicaba que el porcentaje de españoles con cuenta corriente o producto similar ascendía entonces al 98 %) o supeditarla al rumbo que finalmente adoptase la directiva europea, en aquellos momentos aún en fase preliminar de negociación. Se apuntaba también a que el ordenamiento español no tenía establecida la apertura de una cuenta bancaria como un contrato de carácter obligatorio, y que las cuentas básicas de pago se reclamaban en aquel momento solo para personas extranjeras que se hallasen en situación regular.

A la vista de esta situación, el Defensor del Pueblo dirigió a ambos organismos la Recomendación de establecer una regulación de las cuentas de pago básicas que alcanzase a todos los consumidores «con independencia de sus circunstancias financieras y a unos precios asequibles y gratuitos, obligando a las entidades de crédito a ofertar estos productos»<sup>53</sup>. En la parte expositiva de la recomendación se indicaba:

En este punto hay que tener en cuenta que en las sociedades modernas el contar con una cuenta corriente para efectuar pagos y cobros es un elemento esencial de integración social, además sin tener acceso a una cuenta bancaria hay servicios fundamentales para la vida que o no se pueden contratar o es muy difícil hacerlo, lo que conlleva a la exclusión. La bancarización de la población viene determinada desde el propio Estado y por las prácticas del comercio. Si la cuenta bancaria es imprescindible, el Estado no puede dejar de regular que cualquier ciudadano tenga acceso a ella aunque no represente un gran negocio para la entidad bancaria [...]. Aunque exista la libertad de prestación de servicios bancarios y la apertura de cuenta corriente sea un acto volitivo de ambas partes, hay situaciones en las que el Estado debe proteger a determinados ciudadanos.

Ahora que se han tenido que intervenir entidades bancarias, aportar fondos o nacionalizar entidades y cuando se limitan los pagos en efectivo, se precisa una regulación que proporcione a cualquier ciudadano la utilización de los servicios bancarios sin sufrir costes excesivos. Además, todo el sistema

---

<sup>53</sup> El texto de estas resoluciones puede verse en el siguiente enlace:

[https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013\\_Anexo\\_E\\_1\\_Recomendaciones\\_2013.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013_Anexo_E_1_Recomendaciones_2013.pdf)  
Recomendaciones 9 y 10/2013, pp. 50-51.

bancario se ha beneficiado y se beneficia directa e indirectamente de las ayudas del Estado, puesto que al salvar a algunas entidades de la quiebra no solo se están protegiendo los ahorros del público, sino que se protege a todos los bancos del pánico que se induciría en el mercado si algunos no pudieran recuperar sus ahorros.

Ambas Recomendaciones, emitidas en 2013, no fueron plenamente asumidas, en atención a argumentos muy similares a los ya expuestos en la primeras solicitudes de información: no apreciarse especiales problemas en la denegación de la apertura de cuentas y la conveniencia de no acometer una regulación interna hasta determinar cuál sería el marco general establecido por la directiva europea.

Como ya se ha indicado, la directiva en cuestión se aprobó en 2014 y no fue hasta 2017 cuando sus disposiciones fueron incorporadas al derecho interno a través del Real Decreto 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones. Antes y después de dicha transposición continuaron llegando quejas que ponían de manifiesto que las dificultades señaladas no podían considerarse superadas.

A este respecto se advirtió que continuaban llegando quejas individuales y, tras recibir la orientación sobre cómo actuar para hacer valer sus derechos, las personas interesadas no se dirigían de nuevo al Defensor del Pueblo, con lo que resultaba difícil conocer si finalmente el problema se había solucionado de forma satisfactoria. De manera paralela, las entidades sociales con las que esta institución ha mantenido interlocución informaban de que si bien se advertían problemas tanto en las personas a las que ellos acompañaban como en otras que se dirigían a ellas tras haber recibido una o varias negativas, la principal dificultad parecía estar en quienes afrontaban este proceso de forma individual, dado que con frecuencia se encontraban con denegaciones realizadas de forma oral, frente a las que no podían defenderse.

Gracias en buena parte a la tarea de estas organizaciones no gubernamentales con presencia en el conjunto del territorio nacional pudo trazarse un catálogo de prácticas que, fundamentalmente, afectan a personas extranjeras, en diversos estatus migratorios<sup>54</sup>. Puede sintetizarse con los siguientes puntos:

- Negativas injustificadas a la apertura de cuentas de pago básicas a residentes legales sin domicilio fijo, solicitantes de protección internacional<sup>55</sup> (por no

---

<sup>54</sup> Estudios publicados en fechas posteriores a la pandemia aportaban testimonios que, de una u otra forma, abundaban en las cuestiones que se compendian, como puede verse en el estudio de European Anti Poverty Network (EAPN), *Inclusión financiera para el desarrollo sostenible, un enfoque de derechos en el proceso de reconstrucción post pandemia*, Madrid, EAPN España, 2021, especialmente pp. 59-63.

<sup>55</sup> La situación en el conjunto de Europa presenta unos perfiles similares, como se tuvo ocasión de analizar en una reunión en línea de varios participantes (*members-led exchange*) de los

considerar suficientes los documentos de los que disponían) y personas sin autorización de residencia, pero inexpulsables por razones jurídicas o de hecho. Respecto de este último grupo, se aportaron casos en que se exigía a las personas afectadas una auténtica *probatio diabólica*, que acreditará que su expulsión no podía llevarse a efecto.

- Desconocimiento en la práctica en muchos casos de las previsiones sobre determinación y acreditación de las situaciones de especial vulnerabilidad, de acuerdo con lo previsto en los artículos 3 y 4 del Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera.
- Las entidades sociales señalaban igualmente que, en casos en que hacían una labor de intermediación o de justificación, un argumento habitual para dar la negativa a la contratación era la necesidad de cumplir con las previsiones de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y su normativa de desarrollo. Esta situación se producía especialmente –según se reportaba– con nacionales de determinados países que no podían acreditar la fuente del dinero que manejaban y que eran personas solicitantes de protección internacional.
- Exigencia de la contratación, junto con la cuenta de pago básica, de otros productos adicionales, tales como seguros de vida o depósitos. También se aportaron casos en que no se ofrecía una cuenta de pago básica, sino un paquete de productos, sin informar de la posibilidad de acceder de forma separada a dicha cuenta.
- Restricciones (por ejemplo, en ocasiones no se permite el cobro de cheques) y bloqueos de las cuentas y los servicios que tienen carácter básico, tras haber logrado la contratación. Estas prácticas se vinculaban con frecuencia a la caducidad de las tarjetas o documentos de identidad<sup>56</sup>, especialmente las de

---

grupo de trabajo de Asilo y Migraciones y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), celebrada el 29 de marzo de 2022, sobre la accesibilidad a los servicios bancarios de los solicitantes de protección internacional y refugiados. En ella, participaron representantes de las instituciones nacionales de derechos humanos de Bélgica, Croacia, Eslovenia, España, Francia, Georgia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo y Portugal. Se analizaron algunas experiencias, entre ellas la iniciativa de la Irish Human Rights and Equality Commission de emprender un litigio estratégico en esta materia por el procedimiento de *equality review*, sobre el que pueden verse referencias en: <https://www.ihrec.ie/access-to-bank-accounts-confirmed-for-asylum-seekers/> <https://bpfi.ie/retail-banks-announce-asylum-seekers-can-open-bank-accounts-using-alternative-identification-documents/>

<sup>56</sup> Las entidades que se dirigieron a esta institución aportaban casos producidos muchos de ellos durante la vigencia del estado de alarma, en las que la prórroga de las tarjetas fue en la práctica

las personas solicitantes de protección internacional<sup>57</sup>, a la exigencia de documentos de identidad adicionales al pasaporte, o a la inactividad de la cuenta por falta regular de ingresos.

Estas prácticas (falta de comunicaciones escritas o, cuando existen, falta de una motivación suficiente para la denegación; alusión a criterios difusos de política comercial de cada sucursal, cuando la recolección de evidencias apuntaría a criterios del conjunto de la entidad, o petición de documentación innecesaria, como certificados de empadronamiento) se producirían sin respetar procedimientos reglados. En el caso específico de los bancos que actúan en línea, el problema comenzaba con la mera gestión de la solicitud, ya que no se permite la tramitación más que con el formato normalizado de tarjeta de identidad de extranjero (TIE).

Con un alcance subjetivo más amplio, también se ha obtenido información sobre casos de personas cuyos ingresos dependen de ayudas sociales, como las rentas de garantía de ingresos o el ingreso mínimo vital, en que no se les facilitaba información sobre la posibilidad de sustituir una cuenta ordinaria por otra de carácter básico, lo que se traducía en un cobro recurrente de comisiones más cuantiosas, para personas con ingresos muy limitados<sup>58</sup>.

---

imposible durante un tiempo y ello a pesar de que con carácter general se dispuso como solución de contingencia la prórroga temporal de validez de las autorizaciones de este tipo, a través de la Instrucción núm. 9, de 22 de mayo de 2020, de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras (Dirección General de la Policía), sobre medidas relativas a la prórroga de vigencia de determinados documentos expedidos por las unidades de extranjería y fronteras, con ocasión del estado de alarma declarado por la emergencia sanitaria de la covid-19.

Más allá de este período, el problema no se ha superado definitivamente, como lo prueba el hecho de que en fecha reciente, el 13 de octubre de 2023, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones informara de que la Dirección General de Migraciones había dictado instrucciones mediante las cuales pretendía «dar seguridad a las personas extranjeras en España al disminuir las dificultades que, en muchos casos, se presentan a la hora de realizar trámites cotidianos que exigen comprobar su situación documental. Con esta medida, cuando una persona renueva, prorroga o modifica su autorización, es posible que tenga la TIE [tarjeta de identificación de extranjeros] correspondiente caducada hasta que se resuelva el procedimiento, pero estará en situación administrativa regular. Es decir, y cuando así proceda, podrá seguir trabajando y realizando trámites cotidianos con las entidades financieras, prórrogas de arrendamientos, suministros, etcétera».

<sup>57</sup> La situación con este colectivo se complica especialmente por cuanto se trata de personas que pueden percibir prestaciones públicas o de entidades sociales, de acuerdo con las previsiones de la Directiva de acogida (2013/33/UE) y de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria u otras prestaciones sociales a cargo de las administraciones autonómicas y locales. Entre los países cuyos nacionales se veían afectados en mayor medida por este problema figuraban Colombia, Irán, Mali, Marruecos, Siria, Túnez o Venezuela.

<sup>58</sup> Debe recordarse que, con arreglo a la normativa reguladora de este tipo de cuentas, la titularidad de una cuenta en España es condición suficiente para denegar la contratación de una cuenta de pago básica, salvo que el cliente haya notificado su decisión unilateral de resolver el contrato preexistente. Fácilmente se colige que dicho cambio no resultará sencillo de ejecutar

El examen de los casos aportados, que afectaban a diversas entidades y a sucursales de variados puntos geográficos, pone de manifiesto unas prácticas que vienen a vaciar de contenido la normativa reguladora de las cuentas de pago básicas y ocasionan especiales perjuicios a las personas en situación de vulnerabilidad abocándolas, además de la exclusión social que sufren, a la exclusión financiera, pues el ser titular de una cuenta bancaria es un derecho instrumental que permite contratar servicios básicos con entidades privadas y públicas, como son los suministros eléctricos, de agua o gas, alquilar una vivienda, o percibir una prestación económica<sup>59</sup>.

Por ello, el Defensor del Pueblo inició en el año 2021 actuaciones con el Banco de España y con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC), actuaciones que luego se ampliaron con la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

El Banco de España partía en su respuesta de que, con carácter general, la apertura de una cuenta requiere el consentimiento expreso y la aceptación de sus condiciones por ambas partes, salvaguardando siempre el principio de libertad de contratación. La excepción a dicho régimen está en el derecho al acceso a la cuenta de pago básica, pero que ha de sujetarse a la concurrencia del conjunto de los presupuestos normativamente establecidos para que la apertura de dicha cuenta resulte obligatoria. A este respecto, insistía en que la acreditación de la situación administrativa de extranjería era condición imprescindible a tales efectos, incluyendo la de la imposibilidad de la

---

para una persona en situación de riesgo social, ante la perspectiva de quedarse sin una cuenta operativa durante el proceso. También se han analizado casos de denegación de la apertura de una cuenta por hallarse la persona interesada inscrita en un fichero de solvencia financiera sin que se le haya informado sobre la posibilidad de proceder a la contratación de una cuenta de pago básica.

<sup>59</sup> Así, la incidencia de estos problemas en la Comunidad Autónoma del País Vasco es más alta, dado que en ella están previstas determinadas ayudas sociales (por ejemplo, la Ayuda de Emergencia Social, AES) que alcanzan hasta el límite de su partida presupuestaria a personas extranjeras en situación administrativa de irregularidad que cumplen con determinados requisitos (como un período mínimo de empadronamiento de 6 meses). El problema se extiende también a las prestaciones de los menores en situación de riesgo que se verían afectados por las dificultades de sus progenitores para lograr la contratación y la plena operatividad de una cuenta de pago básica, a pesar de que tendrían derecho a recibir prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Pueden verse estos problemas con mayor detalle en el documento del Comité de Ética en Intervención Social de Bizkaia (CEIS), *Conflictos éticos relacionados con la dificultad de apertura de cuentas de pago básicas*, 2021, pp. 2-4. La persistencia de problemas de este tipo se hace patente en el hecho de que, al tiempo que se redactan estas páginas, con ocasión de la aprobación de la Renta de Garantía de Ingresos por el Gobierno Vasco (Decreto 173/2023, de 21 de noviembre) se incluyeron algunas previsiones en su capítulo VIII (artículo 137 y ss.) para facilitar la resolución de incidencias en el cobro de estas rentas derivadas, entre otros supuestos, por la falta de una cuenta, permitiendo el cobro de la prestación en la cuenta de otro miembro de la unidad familiar.

expulsión para el supuesto de personas en situación administrativa irregular, si bien se reconocía las especiales dificultades derivadas de la interpretación y aplicación de la normativa reguladora de este ámbito. También se aludía a la normativa de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, que determina que las entidades a las que se solicita la apertura de una cuenta deban adquirir un alto grado de conocimiento de las actividades de los clientes, como un obstáculo para que las cuentas puedan llegar a abrirse en determinados casos.

Asimismo, el órgano supervisor señaló que, habida cuenta de la trascendencia de este producto para garantizar una mayor inclusión financiera, había dado traslado de la cuestión a la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, sin perjuicio de seguir tramitando las reclamaciones individuales que reciba<sup>60</sup>, en virtud de su competencia como organismo encargado de garantizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones; así como atender los requerimientos de las autoridades nacionales y europeas<sup>61</sup> con vistas a

---

<sup>60</sup> El examen de las memorias anuales de reclamaciones publicadas por el Banco de España pone de manifiesto que el número de reclamaciones relacionadas con la apertura de cuentas en general y con cuentas de pago básicas en particular que se presentan ante Departamento de Conducta de Entidades es pequeño. A ello se une que en muchos casos la reclamación no puede admitirse a trámite por no haberse formulado previamente ante el servicio de atención al cliente o, en su caso, ante el defensor del cliente de la entidad bancaria concernida. La consulta a la información disponible en las páginas web de las principales entidades bancarias por el número de clientes tampoco ofrece un panorama muy diferente. Todo ello resulta coherente con las dificultades ya aludidas, fruto de la falta de respuestas escritas y la oralidad, y al efecto desincentivador del propio sistema de reclamaciones que está articulado al que, además, se debe acceder de forma digital en muchos casos, con los problemas que ello supone para algunas personas. Por otra parte, según pudo saber esta institución una solicitud de entidades sociales, presentada a través del Portal de Transparencia, para conocer el número de cuentas de pago abiertas y denegadas en las entidades bancarias no fue admitida aduciendo el secreto bancario. No obstante, las estimaciones aportadas por entidades sociales ampliamente asentadas en el conjunto del territorio que han sido consultadas por esta institución apuntaban a que en 2021 el número de cuentas de pago básicas no superaba el 10 % de las personas que por su carencia de cuenta y situación de vulnerabilidad social deberían ser los principales usuarios de este producto.

<sup>61</sup> En ese ámbito, tal y como se recogió en el Informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente al año 2020, (p. 719), esta institución participó en una consulta pública promovida por la European Banking Authority (EBA) referida a cómo gestionan las entidades bancarias los riesgos y su impacto sobre el acceso a los servicios financieros. La consulta se centraba en lo que se conocen como prácticas «*de-risking*», es decir, que las entidades renuncien a la contratación con ciertas categorías de personas para no tener que gestionar los riesgos asociados al cumplimiento de la normativa de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. La opinión (EBA/Op/2022/01) y el informe (EBA/REP/2022/01) pueden consultarse en:

[https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document\\_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20\(EBA-Op-2022-01\)/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20(EBA-Op-2022-01)/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf)

evaluar las potenciales mejoras regulatorias que pudieran acometerse para lograr una legislación más clara y equilibrada de los intereses que aquí confluyen.

Por su parte, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) comunicó que está colaborando estrechamente con el Banco de España, y señaló que, en la Memoria de reclamaciones del Banco de España correspondiente al año 2020 se incluyeron unos «Criterios comunes de buenas prácticas del Banco de España-SEPBLAC, sobre la aplicación de la normativa de prevención de blanqueo al adoptar bloqueos o cancelar relaciones con la clientela», que, según estimaba, ayudarían a clarificar algunos aspectos de esta situación<sup>62</sup>.

En concreto, respecto de los problemas que se registran respecto a la apertura de cuentas de pago básica, dichos criterios precisan lo siguiente:

En relación con la denegación de acceso a la cuenta de pago básica por motivos relacionados con la prevención del blanqueo de capitales, el Banco de España, realizando una interpretación conjunta del RDL 19/2017 y de la Ley 10/2010, se abstendrá de emitir pronunciamiento contrario a la entidad en el supuesto contemplado expresamente en el artículo 4 del mencionado RDL 19/2017, así como también en los supuestos íntimamente relacionados que se describen a continuación:

- Cuando las entidades aprecien y manifiesten –y estén en disposición de acreditar ante el Banco de España– la concurrencia de un riesgo efectivo y real de blanqueo de capitales o de la financiación del terrorismo por parte del solicitante de la cuenta. No bastaría a este respecto una alusión genérica a razones derivadas de la normativa de prevención del blanqueo de capitales, ni cabría la utilización de este supuesto como pretexto para rechazar a los consumidores por motivos comerciales.
- Cuando una entidad limite el derecho de acceso a la cuenta de pago básica y esa misma entidad hubiera cancelado relaciones comerciales con el potencial cliente en el período de dos años anterior a la petición (siempre que dicha cancelación se hubiera debido al cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención del blanqueo de capitales o de la financiación del terrorismo).

Esta respuesta ha de contraponerse con la información recibida a través de las entidades sociales, quienes señalan con notable consistencia que una alusión genérica a la normativa de prevención del blanqueo de capitales es un motivo frecuentemente aludido para denegar el acceso a las cuentas de pago básicas.

---

<https://service.betterregulation.com/document/551869>

<sup>62</sup> Banco de España, *Memoria de reclamaciones 2020*, Madrid, Banco de España, 2021, pp. 429-430.

El Defensor del Pueblo, ante esta situación, inició actuaciones con la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a quien el Banco de España había dado previamente traslado de la cuestión, a fin de conocer su evaluación sobre los problemas que se vienen poniendo de manifiesto.

Dicha secretaría general respondió indicando que estaba trabajando en la elaboración de los informes de evaluación, en concreto el de acceso a las cuentas de pago básicas y la definición de situación de especial vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera, previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, así como el relativo al uso realizado por los consumidores de las cuentas de pago básicas y la conveniencia de extender la obligación de prestar dicho servicio a otro tipo de proveedores de servicios de pago distintos de las entidades de crédito, de acuerdo con la disposición adicional cuarta de la Orden ECE/228/2019. Según señaló, los datos recibidos de las entidades –tras una primera petición de información– resultaban insuficientes para obtener un conocimiento adecuado de la realidad. Por ello se elaboró una petición de datos complementaria, sobre aspectos tales como la evolución en la contratación del producto, el perfil de los clientes solicitantes, sus saldos medios, etcétera.

En la fecha en que se redactan estas páginas dichos informes continúan sin recibirse, a pesar de que durante todo el año 2023 se ha permanecido a su espera.

Tras la aprobación de la Ley 15/2022, de 12 de junio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación –que ya ha sido objeto de análisis en el capítulo precedente–, el Defensor del Pueblo entendió que se abría una vía complementaria para que el organismo supervisor examinase el procedimiento de denegación de la apertura de una cuenta, cuando se invocara una motivación proscrita en dicha legislación.

Para ello, se tramitó con el Banco de España la queja de una ciudadana que manifestaba que había visto rechazada su solicitud de apertura de una cuenta a través de internet por razón de su edad. Cuando planteó ante dicho organismo su situación, el Departamento de Conducta de Entidades se inhibió sobre la base de la tradicional doctrina de la libertad de contratación, además de indicar que el relato de la interesada se sustentaba solo sobre manifestaciones verbales (dado que la negativa se habría producido en el curso de una llamada telefónica) que no pueden considerarse suficientes.

El inicio de actuaciones por parte de esta institución trasladó a dicho departamento su convicción de que los asuntos de esta naturaleza debían ser en lo sucesivo examinados en relación con la referida Ley 15/2022, y muy especialmente de sus artículos 2, 17 y 25, señalando que este último precepto contiene la obligación, entre

otros, para las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, de aplicar «métodos o instrumentos suficientes para su detección, la adopción de medidas preventivas y la articulación de medidas adecuadas para el cese de las situaciones discriminatorias».

La respuesta recibida reiteraba el motivo de la inadmisión de la concreta reclamación aludida en la queja y, al tiempo, ponía de manifiesto que en su criterio este enfoque excedía de sus atribuciones, puesto que se trata de una disposición que no se encuadra en la normativa disciplinaria y de ordenación bancaria. En atención a esta respuesta, el Defensor del Pueblo se dirigió a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, planteándole la objeción manifestada por el organismo regulador y recabando su criterio sobre la autoridad que, de asumirse dicha objeción, resultaría competente en un supuesto como el examinado para incoar un procedimiento administrativo y acordar las medidas oportunas y proporcionadas para la eliminación de una eventual discriminación. La respuesta recibida de la secretaría de Estado resultaba muy expresiva:

En relación con esta cuestión este centro directivo INFORMA:

PRIMERO: El marco regulatorio relacionado con la apertura de cuentas se desarrolla en el Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera, establece, en su artículo 2.2 la siguiente prohibición general de discriminación a los usuarios de servicios de pago:

«Los proveedores de servicios de pago no discriminarán a los usuarios de servicios de pago que residan legalmente en la Unión por razón de nacionalidad, lugar de residencia, nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad género, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social o razón contemplada en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuando soliciten o accedan a una cuenta de pago. Las condiciones aplicables a la posesión de una cuenta de pago no serán en modo alguno discriminatorias».

Por otra parte, el Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones obliga a las entidades de crédito a abrir una cuenta de pago básica (sin especificar la forma concreta de esta cuenta, *online* o presencial) salvo que se cumplan una serie de supuestos de denegación.

SEGUNDO: Tanto el Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre como el Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, designan al Banco de España como la autoridad competente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en dichas normas y se establece la naturaleza de ordenación y disciplina del contenido de las mismas –artículos 71 y 22 del RDL 19/2018 y del RDL 19/2017, respectivamente–, siendo, por tanto, su régimen de inspección y sanción el establecido por la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, en relación con los artículos 3.2 y 7 de la Ley 15/2022.

Por tanto, y sin prejuzgar –por no corresponder a este Ministerio de acuerdo con lo más arriba expuesto– la existencia de indicios de discriminación en el hecho concreto al que se refiere la queja, el Banco de España es la autoridad competente para conocer y sancionar, en su caso, la posible existencia de una conducta discriminatoria en los hechos trasladados en la queja de la ciudadana, conforme se establece en el artículo 2.2 del RDL 19/2018.

A la vista de todo ello, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación al Banco de España –que ha sido formalmente aceptada– para que se adopten las medidas necesarias a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, que obliga no solo a la articulación de medidas dirigidas al cese de situaciones discriminatorias, sino a que los organismos responsables mantengan modelos de trabajo dirigidos a la detección y a la prevención de estas situaciones<sup>63</sup>.

De hecho, a criterio del Defensor del Pueblo, atendido el sistema de supervisión de la actividad de las entidades bancarias y proveedoras de medios de pago establecido, el Banco de España resulta ser el organismo más idóneo para acometer esta labor. Ello ha de ser así, dado que este organismo supervisor dispone de una amplia capacidad para monitorizar datos y procesos, así como de confrontarlos con las reclamaciones, todo lo cual puede facilitarle la detección de prácticas potencialmente discriminatorias – y también de prácticas facilitadoras de que dicha forma de proceder no deje un rastro documental suficiente– con mayor eficiencia que otras instancias administrativas, que carecen de este acceso a los elementos fácticos esenciales para la detección de patrones discriminatorios no pueden incidir en los estándares considerados como buenas prácticas bancarias.

### 3.2.2 Personas mayores

En el ámbito que aborda este informe, las personas mayores han acudido al Defensor del Pueblo de manera ocasional a lo largo del tiempo. Las quejas en que dicha condición era evidente aludían a problemas tales como las dificultades para cobrar sus pensiones en metálico o mediante cheque y, en asociación con ello, por las comisiones asociadas al mantenimiento de las cuentas, por discrepancias con el uso exclusivo de las entidades bancarias como gestoras en el pago de tributos y exacciones, que eliminaba la

---

<sup>63</sup> El texto íntegro de esta Recomendación puede consultarse en: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/medidas-necesarias-para-cumplir-el-plan-integral-para-la-igualdad-de-trato-y-no-discriminacion/>

En la respuesta del Gobernador del Banco de España se asumía que esta entidad, como poder público, debe tener dicha norma en cuenta y señalaba que «además, en la medida en que algunas de sus previsiones están específicamente recogidas en normativa de ordenación y disciplina, el Banco integrará entre sus funciones supervisoras el cumplimiento de dicha norma y analizará las reclamaciones y denuncias que lleguen sobre esta cuestión».

posibilidad de pagos por la caja de la oficina administrativa, sobre todo en entidades locales, así como a la no eliminación de barreras físicas en algunas oficinas bancarias<sup>64</sup>.

Junto a estas se han recibido y continúan recibéndose otras quejas, relacionadas con dificultades para denunciar operaciones fraudulentas con las tarjetas y obtener la reversión del dinero, por sustracciones en la cuentas, con la eliminación de las libretas de ahorro como documento que facilita el control de los apuntes contables o con la reducción de los servicios en determinadas entidades, en las que por el contexto cabe inferir a veces que la persona interesada sea de edad avanzada, pero tal impresión no puede objetivarse.

El impacto de la campaña reivindicativa «Soy mayor, no idiota», que se articuló a través de una red social, ha tenido también su reflejo en las quejas recibidas por esta institución<sup>65</sup>. El planteamiento abordaba las consecuencias prácticas de los procesos paralelos de digitalización y cierre de oficinas para la población de mayor edad. Una población esta que está necesariamente obligada a relacionarse con las entidades bancarias no solo por la bancarización prácticamente general de las transacciones financieras, sino, muy particularmente, por tratarse en su mayor parte de personas

---

<sup>64</sup> La preferencia en el pago de prestaciones de la Seguridad Social a través de cuenta bancaria se estableció en el Real Decreto 696/2018, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social. Desde su entrada en vigor ya no es posible el cobro en efectivo en ventanilla y, únicamente, de forma excepcional y acreditada, se pueden utilizar las modalidades de pago por cheque, pago en metálico y giro postal. En aquel momento se estableció un sistema transitorio para aquellos pensionistas que venían percibiendo su pensión en efectivo y que no contestaron a la solicitud de la entidad de que aportaran el número de cuenta, aunque alrededor de un año después el Instituto Nacional de la Seguridad Social señalaba que en la nómina de una mensualidad se había efectuado más de 10 millones de órdenes de pago a pensionistas y menos de 800 eran pagos en efectivo. La entidad gestora afirmaba que consideraba la pervivencia de esta práctica un inconveniente para pensionistas de avanzada edad, que deben personarse los primeros días de cada mes en la sucursal bancaria para el cobro de su prestación, en un horario fijo y con las correspondientes esperas para ser atendidos.

<sup>65</sup> La petición se dirigía a los principales bancos comerciales del país, al Banco de España y a dos ministerios. En ella se afirmaba: «No paran de cerrar oficinas, algunos cajeros son complicados de usar, otros se averían y nadie resuelve tus dudas, hay gestiones que solo se pueden hacer *online*... Y en los pocos sitios donde queda atención presencial, los horarios son muy limitados, hay que pedir cita previa por teléfono pero llamas y nadie lo coge... Y te acaban redirigiendo a una aplicación que, de nuevo, no sabemos manejar. O mandándote a una sucursal lejana a la que quizás no tengas cómo llegar. [...] Muchas personas mayores están solas y no tienen nadie que les ayude, y otras muchas, como yo, queremos poder seguir siendo lo más independientes posibles también a nuestra edad. Pero si todo lo complican y cierran las oficinas, están excluyendo a quienes nos cuesta usar Internet y a quienes tienen problemas de movilidad». Puede consultarse en: <https://www.change.org/p/tengo-78-a%C3%B1os-y-me-siento-apartado-por-los-bancos-todo-es-por-internet-y-no-todo-el-mundo-se-maneja-pido-atenci%C3%B3n-humana-en-las-sucursales-bancarias-bbva-caixabank-bankinter-santander-resp-sabadell-help-cabk-responde-bbvaresponde-es>

perceptoras de pensiones públicas para los que ese es el medio de acceso a los recursos que aseguran su autonomía y subsistencia.

La relevancia tanto cuantitativa como económica de este colectivo determinó que dicha campaña incidiera en la agenda pública y política, lo que se tradujo en las iniciativas que se registraron en diversas Administraciones públicas –como las señaladas en el capítulo referido al panorama legislativo– y en actuaciones de las propias entidades bancarias que reaccionaron frente a los riesgos reputacionales y comerciales.

El texto de una de las quejas recibidas en esta institución resulta muy revelador de la relevancia que el cambio en la operativa bancaria supone para muchas personas mayores:

El Estado junto a las entidades bancarias abusan de los clientes. Voy a explicar mi queja para que tengan más claro los motivos.

Soy pensionista, por lo que cobro mi pensión desde el Estado. Para cobrarla debo tener una cuenta en un banco. No se me permite cobrar de otra forma. [...]

Los bancos ya no utilizan lo que antiguamente era el cajero, que te daba el dinero en efectivo, sino que te obligan a utilizar los cajeros automáticos o bien bajarte una aplicación APP en un teléfono inteligente, con lo cual te obligan a tener una tarjeta o comprar un dispositivo móvil de última generación.

Aparte, para tener opción a usar el sistema antiguo (el cajero de toda la vida) tienen un horario en algunas sucursales restringido, para ingresar un dinero en una cuenta, sea a tu nombre o de otra persona cobrándote una comisión por ingresar un dinero... Si deseas tener una simple tarjeta de débito, te cobran una comisión de mantenimiento de dicha tarjeta [...].

Otras quejas apuntaban a diversas prácticas que las personas mayores consideran especialmente gravosas, como la limitación de las operaciones realizables en ventanilla, la imposibilidad de realizar pagos si no se es cliente o no se tiene cuenta en la concreta sucursal a la que se acude, la sustitución de operadores telefónicos por sistema automatizados, o el establecimiento de comisiones para la atención en sucursales cuando dicho trámite es gratuito o más barato si se realiza por banca electrónica.

El Defensor del Pueblo inició con relación a estas cuestiones una actuación de oficio con el Banco de España y con la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa (Ministerio de Economía, Comercio y Empresa), trasladando a dichos organismos que si bien las entidades bancarias tenían libertad para organizar sus servicios, ello no es óbice para que deba evitarse la exclusión financiera de personas

con limitada capacidad digital (a veces no solo personal sino debida a su lugar de residencia) por edad o por cualquiera otra circunstancia<sup>66</sup>.

Ciertamente, desde que en 1982 tuviera lugar la primera Asamblea Mundial del Envejecimiento, el interés de la comunidad internacional por la situación de las personas mayores y su posición en las sociedades de las que forman parte ha sido creciente. Ello ha venido de la mano de lo que, con ocasión de la II asamblea (2002) se denominó la «revolución de la longevidad», que se vivió en el siglo XX y que plantea retos en todos los órdenes con la finalidad de que el envejecimiento no acabe siendo un tiempo de precarización de derechos, a consecuencia del edadismo y de políticas formalmente dirigidas a la protección de este grupo social, pero que en la práctica acaban aumentando su vulnerabilidad<sup>67</sup>. Desde ese momento se ha ido trabajando en el ámbito universal en la perspectiva de establecer una convención de los derechos de las personas mayores<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Coincidiendo con la apertura de esta investigación de oficio se recibió la información de siete municipios de la Región de Murcia y un municipio de la Comunitat Valenciana que daban cuenta de la aprobación por los plenos de sus respectivos ayuntamientos de mociones ampliamente apoyadas por los distintos grupos municipales que, en síntesis, reclamaban en primer término la promoción por parte de la comunidad autónoma de acuerdos de colaboración con las entidades bancarias para facilitar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación a las personas mayores y a los colectivos de mayor vulnerabilidad, así como asegurar, mediante la colaboración de las propias entidades bancarias, que se preste la colaboración necesaria a las personas usuarias para que puedan desenvolverse en las nuevas operativas con mayor seguridad. También se reclamaba la actuación de diversas instituciones y organismos (Ministerio de Consumo, Cortes Generales, etc.) y del Defensor del Pueblo, para que se preserve la accesibilidad de los servicios bancarios a quienes puedan tener especiales dificultades para ello, especialmente las personas mayores. En algunas mociones se apoyaba la creación de un distintivo de «entidad amigable con las personas mayores».

<sup>67</sup> Naciones Unidas, *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002, puede consultarse en el siguiente enlace: <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>

<sup>68</sup> Resultan de especial interés a estos efectos las actividades del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre Envejecimiento de Naciones Unidas (OEWGA), que ha celebrado hasta la fecha trece sesiones, y la labor de la experta independiente sobre los derechos de las personas de edad del mismo organismo. Aunque no se logrado por el momento el consenso necesario para llegar a un texto, sí que se cuenta ya con un relevante antecedente de alcance regional, concretamente la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada en Washington (EEUU), el 15 de junio de 2015, y que entró en vigor el 11 de enero de 2017. Aunque no se encuentra en ella una mención directa a las cuestiones específicamente consideradas en este documento, sí que se aprecian previsiones muy relevantes a estos efectos, como el artículo 7, que señala lo siguiente: «Los Estados Parte en la presente Convención reconocen el derecho de la persona mayor a tomar decisiones, a la definición de su plan de vida, a desarrollar una vida autónoma e independiente, conforme a sus tradiciones y creencias, en igualdad de condiciones y a disponer de mecanismos para poder ejercer sus derechos. [...] En especial, asegurarán: a) El respeto a la autonomía de la persona mayor en la toma de sus decisiones, así como a su independencia en la realización de sus actos». O el último inciso del artículo 23, dedicado al derecho a la

En el ámbito nacional no ya solo las normas, sino también los instrumentos estratégicos de políticas públicas, apuntan en una dirección semejante, acorde por otra parte con la lógica que emana del derecho primario de la Unión Europea y, señaladamente, el artículo 10 de su Tratado de Funcionamiento, que incluye la edad entre los motivos más caracterizados de discriminación<sup>69</sup>. En el caso de las personas mayores, la idea central es siempre la necesidad de mantener su autonomía de criterio y de actuación, lo que acaba viéndose condicionado en no poca medida por estos cambios en el modelo de atención que se vienen aludiendo<sup>70</sup>. Y, es que, como el Defensor del Pueblo ha tenido ocasión de señalar, si no se asume que el ritmo de adaptación forzosamente no puede ser el mismo para el conjunto de la población, se estará abocando a las personas de edad más avanzada a ceder la gestión de sus asuntos personales más ordinarios a terceros. Ello no puede ser considerado coherente ni seguro.

Cuando el Defensor del Pueblo recibió las respuestas oficiales se observó que tanto el Banco de España como la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa enfatizaban el valor que para la adecuada reconducción de los problemas detectados

---

propiedad, cuando dispone: «Los Estados Parte se comprometen a adoptar medidas para eliminar toda práctica administrativa o financiera que discrimine a la persona mayor, principalmente a las mujeres mayores y a los grupos en situación de vulnerabilidad respecto del ejercicio de su derecho a la propiedad».

<sup>69</sup> Así, en el II Plan Nacional de Derechos Humanos entre las medidas apuntadas para combatir cualquier forma de discriminación, incluida la discriminación por edad y la que puedan sufrir las personas mayores (OE.4.1.6) se incluye la medida 370, que prevé la «revisión en profundidad de la discriminación que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden estar provocando en algunas personas mayores, implementando medidas de capacitación digital que garanticen el acceso a productos y servicios y respetando, a su vez, el derecho al trato personalizado y analógico cuando sea necesario».

<sup>70</sup> Esta es una de las premisas de la Comunicación de la Comisión Europea, *Libro verde sobre el envejecimiento. Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones*, Bruselas, 27 de enero de 2021, especialmente pp. 14-15 [[COM\(2021\) 50 final](#)]. Asimismo, en la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital, suscrita conjuntamente por el Consejo de la Unión, El Parlamento Europeo y la Comisión, y publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 23 de enero de 2023, el capítulo II indica lo siguiente: «La tecnología debe utilizarse para unir a las personas, no para dividir las. La transformación digital debería contribuir a una sociedad y una economía equitativas e inclusivas en la UE. Nos comprometemos a: a) asegurarnos de que el diseño, el desarrollo, el despliegue y el uso de soluciones tecnológicas respeten los derechos fundamentales, permitan su ejercicio y promuevan la solidaridad y la inclusión; b) llevar a cabo una transformación digital que no deje a nadie atrás. Debe beneficiar a todos, [...] e incluir, en particular, a las personas de edad avanzada, las personas que viven en zonas rurales, las personas con discapacidad o marginadas, vulnerables o privadas de derechos, y quienes actúen en su nombre. También debe promover la diversidad cultural y lingüística; c) desarrollar marcos adecuados para que todos los agentes del mercado que se beneficien de la transformación digital asuman sus responsabilidades sociales y hagan una contribución justa y proporcionada a los costes de los bienes, servicios e infraestructuras públicos, en beneficio de todas las personas que viven en la UE».

cabe otorgarle al denominado «Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca», un instrumento de autorregulación del sector, en cuya actualización se habían introducido medidas para mejorar la atención de los colectivos más vulnerables, como garantizar la atención presencial y telefónica, la mejora del acceso a cajeros automáticos o proporcionar formación adecuada a las necesidades de estos colectivos.

En un plano más institucional, el Banco de España también se compromete a realizar un informe anual de evaluación de esta problemática y la secretaría de Estado daba cuenta de los diferentes proyectos de ley entonces en curso de tramitación de los que se ha hecho mención en el capítulo segundo de este informe y aludía igualmente a actuaciones incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, especialmente dirigidas a la colaboración con las entidades del tercer sector para el impulso de acciones de formación digital de la población mayor, y también en el Plan de Educación Financiera para 2022-2025<sup>71</sup>.

Ya se ha dado cuenta de que el final de la legislatura hizo que no prosperara la aprobación de la mayor parte de las normas que hubieran supuesto cambios significativos en la regulación de estas cuestiones. Por lo tanto, en este momento, las iniciativas que han tenido mayor desarrollo son las vinculadas a compromisos voluntarios asumidos por las entidades bancarias, las cuales serán objeto de análisis en el próximo capítulo<sup>72</sup>. No obstante, la cuestión a dilucidar es si dichas iniciativas resultan suficientes por sí mismas o requieren de otras medidas de acompañamiento, fundamentalmente en el ámbito regulatorio.

Resulta necesario tomar en consideración el panorama general que describe con detalle la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su reciente informe sobre los derechos fundamentales de las personas mayores en el acceso a los servicios públicos en el contexto de la era digital<sup>73</sup>. Entre sus conclusiones se destaca que, si bien todos los Estados miembros y países candidatos facilitan el acceso a los

---

<sup>71</sup> Se trata de una iniciativa de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), el Banco de España y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

<sup>72</sup> El examen de la información pública corporativa de las principales entidades bancarias en las que se alude a la exclusión financiera se centra de manera prácticamente exclusiva en la atención a las personas mayores y los protocolos implantados para mejorarla.

<sup>73</sup> FRA—European Unión Agency For Fundamental Rights, *Fundamental rights of older persons: ensuring access to public services in digital societies*, Viena, FRA 2023. En él se afirma, entre otras cosas, que en los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea, solo una de cada cuatro personas de entre 65 y 74 años tiene al menos unas competencias digitales básicas, lo cual constituye en el largo plazo un peligro de marginalización, puesto que las consultas públicas y los debates políticos se realizan cada vez más en línea. Se señala también la falta de información y de datos consistentes respecto de personas mayores de 75 años, lo que condiciona la adecuada evaluación sobre las leyes y políticas nacionales y de la propia Unión Europea sobre este grupo social.

servicios públicos en las sociedades digitales mediante disposiciones legales genéricas o específicas, dichas legislaciones y las políticas no siempre reconocen el riesgo de exclusión de los servicios públicos digitalizados<sup>74</sup>.

Esta situación requiere primero un adecuado conocimiento de la realidad social para, desde ahí, estar en condiciones de planificar y desarrollar políticas públicas y de colaboración público-privada que coadyuven al logro del objetivo de disfrutar de una ciudadanía plena en todas las etapas de la vida. De hecho, esta posibilidad puede constituir en el medio y largo plazo una línea de negocio interesante, de la mano de lo que se ha dado en llamar «*silver economy*», es decir el desarrollo de productos y servicios para mejorar la calidad de vida autónoma de las personas mayores.

### 3.2.3 El mundo rural y la España vacía

Aunque, como se ha dicho, el cierre de oficinas comenzó tiempo atrás, sus efectos se dejaron sentir de forma diferente en cada territorio y tipo de población en función de diversos factores, como la adquisición de varias cajas de ahorro con fuerte implantación en determinadas regiones por parte de bancos y la apuesta por un modelo de negocio más digital<sup>75</sup>. Todo ello derivó en una reestructuración del parque de sucursales y también en un cambio de su operativa.

En 2017, el panorama apuntaba a que el cierre de sucursales había tenido especial incidencia en determinadas provincias –como las de Ávila, Burgos, León, Palencia y Zamora, en Castilla y León– con pueblos con pocos habitantes, especialmente los de menos de 100, mal comunicados y con poblaciones con medias de edad superiores a los sesenta años.

Por tal motivo, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y con el Banco de España, que sirvió para constatar que este proceso se consideraba inevitable por razones de racionalidad y eficiencia, así como por los cambios en el canal de distribución principal derivado de la creciente implantación de las nuevas tecnologías. El Banco de España señalaba que la situación era similar a la del resto de los países de la Unión Europea y que, no obstante, España mantenía una ratio de oficinas por habitante superior a la del resto de los Estados miembros y veía en el aumento del uso de la banca en línea y el comercio en red la vía más efectiva para contrarrestar los efectos del cierre de oficinas.

---

<sup>74</sup> En lo que toca de manera específica a las personas mayores únicamente cuatro de los veintisiete Estados miembros cuentan con disposiciones destinadas a proteger el derecho de las personas mayores a la igualdad de acceso a los servicios públicos digitalizados (FRA, *ob. cit.*, p. 6).

<sup>75</sup> Entre las comunidades autónomas en la que este proceso tuvo mayor impacto pueden citarse Cataluña, Galicia, la Comunidad de Madrid, la Comunitat Valenciana y la Región de Murcia.

Esta situación de postergación, a veces percibida por los afectados sencillamente como abandono, ha seguido siendo referida en quejas de la ciudadanía y cristalizó en lo que se ha dado en llamar la «España vacía» o «España vaciada»<sup>76</sup>. Una tendencia a la concentración de la población en determinadas zonas litorales y la zona cercana a la capital, en detrimento del interior, que no parece que esté revirtiéndose<sup>77</sup>. Por tal motivo, el Defensor del Pueblo prestó atención a esta cuestión en el informe anual 2018, en el que se incluyó un estudio específico titulado *La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias*, en el que se indicaba:

Desde hace años determinadas zonas rurales se van despoblando de forma inexorable. Es lo que ha dado en llamarse «la España vacía» o «vaciada».

En España las áreas escasamente pobladas tienen de media en su conjunto una densidad de habitantes por kilómetro cuadrado de 9,23, teniendo la zona menos habitada (Serranía celtibérica) una densidad de 7,12 habitantes y la mayor (Sierra Morena y Submeseta) 11,28 habitantes.

[...]

La dificultad, incrementada por la crisis económica, para que los habitantes de las zonas más despobladas accedan a servicios básicos como sanidad, educación, transporte, banca y una buena cobertura de redes de banda ancha, debe abordarse urgentemente, pues esta brecha de desigualdad es incompatible con los principios constitucionales de equidad e igualdad y en definitiva es una cuestión de derechos y libertades que no es aceptable en una sociedad moderna como la nuestra<sup>78</sup>.

De hecho, el tiempo ha ido ponderando al alza el impacto que cabe atribuir a la ausencia de entidades bancarias en un territorio. El análisis cuantitativo sobre el número de oficinas, la disponibilidad de medios alternativos de pago y de provisión de efectivo aporta sin duda valiosos datos de referencia, pero no es capaz de ofrecer una imagen completa de dicho impacto. Y es que, en este ámbito, el foco ha de ponerse en la percepción de las personas afectadas.

A este respecto, resulta de interés acudir al estudio de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) titulado *Consumidores vulnerables. Servicios financieros en el mundo rural*, en el que se realizó una encuesta entre ciudadanos de

---

<sup>76</sup> Ambas expresiones se hicieron populares tras la publicación del libro de Sergio del Molino, *La España vacía*, Madrid, Turner, 2016 (nueva edición: Alfaguara, 2022).

<sup>77</sup> De acuerdo con las proyecciones de población 2022-2072 del INE, la previsión es que España en su conjunto gane algo más de 4 millones de habitantes en los próximos 15 años, pero con descensos acusados en las zonas ya menos pobladas, especialmente Castilla y León o el Principado de Asturias ([https://www.ine.es/prensa/pp\\_2022\\_2072.pdf](https://www.ine.es/prensa/pp_2022_2072.pdf))

<sup>78</sup> Defensor del Pueblo, *La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias*, Madrid, 2019, pp. 99 y 107. Puede accederse al texto en el siguiente enlace: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/06/Separata\\_situacion\\_demografica.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/06/Separata_situacion_demografica.pdf)

ambos sexos de municipios menores de 5.000 habitantes<sup>79</sup>. El trabajo apunta las siguientes consideraciones:

- El cierre de oficinas ha sido masivo y ha supuesto la reducción a la mitad de las existentes antes del inicio de la crisis financiera, según ya se comentó en el primer capítulo de este estudio. Dicho proceso se ha concentrado especialmente en el mundo rural, de manera que el 18,8 % de los ciudadanos residentes en localidades de 5.000 habitantes no disponen de ninguna sucursal bancaria en su localidad; porcentaje que sube al 32 % si se consideran las poblaciones con menos de 2.000 habitantes. Los datos respecto a municipios sin cajeros automáticos son similares y siguen la misma tónica, el 17,1 % para el total del colectivo consultado, que asciende al 30,2 % para las personas que viven en municipios de menos de 2.000 habitantes.
- Las personas consultadas perciben en su mayoría este proceso de desbancarización como algo relativamente reciente (se ha concentrado en los últimos cinco años), acelerado y de alcance general (alrededor del 79 % refieren que se cerraron dos o más oficinas en su municipio).
- El elemento de proximidad se considera esencial para muchos usuarios bancarios, de modo que siete de cada diez personas consultadas tienen cuentas en entidades con sucursal en su localidad, aunque, una vez esta desaparece, la mayoría –seis de cada diez– declararon mantener la cuenta operativa mediante la sucursal radicada en otro pueblo.
- Cuando se desciende al ámbito de las comunidades autónomas, aunque el estudio solo se realizó en 8 comunidades, se observan diferencias muy significativas: Castilla y León<sup>80</sup> (37,6 %), la Comunitat Valenciana (22,4 %) y Cataluña (22,3 %) aparecen como las que mayor número de ciudadanos consultados declaran que en su municipio no hay abierta una sola sucursal

---

<sup>79</sup> OCU/Ministerio de Consumo, Madrid 2022. Puede accederse al texto completo del estudio a través del siguiente enlace:

[https://www.ocu.org/-/media/ocu/resources/themes/dinero/informe\\_ocu\\_exclusion\\_financiera.pdf?rev=960c282f-d242-4374-8880-4519f59aee9c&hash=A46E30BE90DE3759B6270589CFBEE50B](https://www.ocu.org/-/media/ocu/resources/themes/dinero/informe_ocu_exclusion_financiera.pdf?rev=960c282f-d242-4374-8880-4519f59aee9c&hash=A46E30BE90DE3759B6270589CFBEE50B)

<sup>80</sup> En atención a esta situación, el Procurador del Común de Castilla y León abrió actuaciones de oficio con las nueve diputaciones provinciales de su territorio, que informaron de una serie de iniciativas adoptadas centradas fundamentalmente en el incentivo a la instalación de cajeros fijos, la instalación directa de cajeros multiservicios o el intento de reforzar los servicios de «cajero móvil» con una contratación de dicho instrumento a cargo de la corporación. Estas actuaciones concluyeron con una recomendación dirigida a las administraciones provinciales, que puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.procuradordelcomun.org/resolucion/2744/exclusion-financiera-en-el-ambito-rural/1/>

bancaria. En el extremo opuesto se sitúa Andalucía, donde la inexistencia de sucursales en su lugar de residencia es referida por el 4,9 % de las personas encuestadas. En la respuesta sobre la falta de cajeros automáticos en su localidad, Castilla y León (36,6 %) y Andalucía (3,2 %) se sitúan igualmente en los polos.

- A quienes indicaron que no disponían de sucursales en su municipio se les preguntó por la distancia hasta la sucursal más cercana, situándose la media en 10,6 kilómetros (11,4 km. si se pregunta por los cajeros automáticos). Las alternativas, como los servicios de ofibus (servicios bancarios móviles para operaciones básicas que acuden al núcleo poblacional con una periodicidad variable de entre una vez a la semana y una vez al mes) no parecen tener un suficiente nivel de implantación, ya que no llegan ni a la quinta parte de los municipios de residencia de las personas encuestadas que no disponían de sucursales abiertas.
- El estudio mide también el comportamiento de la población en función de la edad a la hora de elegir entre sacar dinero en el interior de la sucursal o hacerlo en un cajero automático. La preferencia se invierte en función de la edad, con el punto de inflexión en el grupo de las personas con entre 45 a 55 años, y llega a una preferencia del 70 % por la retirada de efectivo en ventanilla en el caso de los mayores de 65 años. Este dato puede explicarse por una percepción subjetiva de mayor seguridad en la transacción. Sin embargo, la realidad es que el cajero automático acaba siendo el medio más utilizado en el entorno rural, fundamentalmente por las políticas de restricción del horario de ventanilla, unida a la inexistencia del servicio en algunos lugares.
- El estudio puso además de manifiesto que los cajeros automáticos sufren un número significativo de incidencias que los dejan inoperativos, lo que en los casos de municipios más pequeños o con un solo cajero implica la necesidad de desplazarse a otra localidad para conseguir efectivo. El pago en efectivo continúa teniendo una alta tasa de empleo por los particulares, especialmente entre las personas de mayor edad que viven en el mundo rural y que en un porcentaje relevante (más de una cuarta parte de los consultados) no usan los cajeros automáticos o lo hacen de manera ocasional. Hay que pensar que en muchos casos urgidos por las políticas comerciales que vinculan su uso a la minoración de determinadas comisiones. La opción preferencial por el efectivo se invierte dependiendo del tramo de edad que se considere.
- El uso de la banca o de compras en línea presenta en este ámbito un nivel de resistencia relevante de acuerdo con las respuestas del estudio (42,7 y 43,9 % respectivamente de personas encuestadas que afirman no haber

acudido a este tipo de operativa). Al igual que en el caso anterior se aprecia una correspondencia clara entre la edad y el nivel de resistencia a adoptar estos patrones de actuación. La falta de conocimientos junto a la percepción de inseguridad en las transacciones son las razones que subyacen en 6 de cada 10 respuesta renuentes que, en el conjunto del estudio apunta a que entre un 18 % y un 20 % de las personas encuestadas manifiesten no hacer este tipo de operaciones, principalmente por los motivos indicados.

- En esta situación, el estudio pone igualmente de manifiesto que, ante la falta de alternativas, la estrategia de solución pasa por recabar la ayuda de terceros de confianza, fundamentalmente amigos o familiares. Esta realidad afecta a un tercio de la población consultada mayor de 65 años y una quinta parte requiere ayuda para acompañarlos a la sucursal, al cajero automático o para operar en banca en línea.

Ciertamente, como se ha puesto de manifiesto en los capítulos precedentes, la percepción sobre los efectos para la vida de las personas y para la pervivencia de sus comunidades rurales ha ido ganando atención social y política, pero no hasta un punto en que quepa identificar una estrategia integral capaz de superar esta situación<sup>81</sup>.

El alejamiento de los servicios bancarios de las zonas menos pobladas constituye un ejemplo más del proceso de precarización en el nivel de acceso a bienes y servicios en determinados territorios, que no parece que pueda revertirse eficazmente con medidas alternativas de carácter digital.

#### 3.2.4 La brecha digital

El impacto de las nuevas tecnologías en todos los niveles y órdenes de las sociedades industrializadas está fuera de toda duda. La que se ha denominado «cuarta revolución industrial» (Klaus Schwab) está teniendo una implantación rápida, que va pareja a la percepción de que estos avances implican dejar al margen de tales progresos a grupos importantes de la población.

La situación actual podría incluso calificarse de paradójica, dado que uno de los objetivos de la digitalización es la simplificación de los procesos en los que opera y, sin embargo, el empleo de estas tecnologías requiere en muchas ocasiones de un conocimiento que marca una diferencia sustancial. Quizá la primera consecuencia de ello es para la ciudadanía las perspectivas que se abren de la mano de la inteligencia

---

<sup>81</sup> Como ejemplo puede verse la medida 162 del II Plan de Derechos Humanos que para promover el acceso en igualdad a las tecnologías y a los procesos de digitalización, prevé el impulso de la competencias digitales, indicando que «se pondrá el foco en las poblaciones más vulnerables antes la desigualdad» entre las que se cita a las personas que viven en el medio rural, a través de un Plan Nacional de Competencias Digitales.

artificial, la robótica, el «internet de las cosas» y toda una serie de aplicaciones prácticas que generan percepciones ambivalentes, en las que se aprecian tanto posibilidades como riesgos<sup>82</sup>.

Es importante poner el acento en que esta situación se genera como un problema de disponibilidad de recursos digitales, sobre todo cuando este proceso está acelerado, de manera que las desigualdades sociodigitales, más vinculadas con el uso real y las posibilidades de aprovechamiento fructuoso, pueden conducir a una exclusión o a perpetuar las ya existentes<sup>83</sup>.

Se trata de un fenómeno complejo que comprende aspectos políticos, económicos, culturales y sociales y se relaciona íntimamente con problemas estructurales de la sociedad como la pobreza, la exclusión, el desempleo, la precarización del trabajo, la brecha de género y la inequidad en la distribución de la riqueza. Ahora bien, en la mayoría de las ocasiones las barreras para la plena integración en el mundo digital son consecuencia o están íntimamente ligadas a las que ya existen en el mundo real.

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo no han solido aludir de una forma directa a la brecha digital, salvo en algunas quejas bastante recientes cuando el uso de esta expresión se ha generalizado. Lo que han venido planteando principalmente los ciudadanos son las consecuencias que de ello se derivan.

Atendiendo a los niveles en que puede producirse la exclusión digital, en primer lugar, hay quejas que ponen de manifiesto una exclusión en el acceso. En este ámbito los sucesivos informes anuales recogen problemas provenientes de zonas rurales por el ancho de banda y limitaciones a la conectividad para determinados tipos de equipos (por ejemplo, móviles con acceso a internet). Respecto a los dispositivos, aunque algunas

---

<sup>82</sup> A este respecto puede verse la *Encuesta de Percepción Social de la Ciencia y la Tecnología, 2022*, encargada por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y FECIT Innovación, en esa encuesta se ponderan los riesgos y beneficios, por ejemplo, de la robotización del trabajo o la inteligencia artificial y respecto de los cuales puede apreciarse una posición social muy dividida y una percepción social extendida de que ciertas medidas, como la robotización, aumentarán el desempleo y no supondrán una mejora sustancial para la competitividad. Respecto de la inteligencia artificial se percibe un alto riesgo de datos personales por parte de gobiernos y empresas mientras que la mejora de la calidad que aportaría no se ve de manera tan clara. El informe completo de la encuesta puede consultarse en: <https://www.fecyt.es/es/noticia/encuestas-de-percepcion-social-de-la-ciencia-y-la-tecnologia-en-espana>.

<sup>83</sup> La percepción de exclusión digital es más amplia de lo que *a priori* pudiera pensarse. Según la *Encuesta brecha y capacitación digital en España 2022*, de la Fundació Ferrer i Guàrdia (ver Resumen ejecutivo, p. 73) <https://www.ferreuardia.org/blog/publicaciones-3/encuesta-brecha-digital-en-espana-2022-73>. Un 18 % de las personas encuestadas se han sentido excluidas con frecuencia de las tecnologías digitales, por no haber querido, sabido o podido utilizarlas. Ello incluye a personas que se consideran perfiles de inclusión digital alta y que en un alto porcentaje (32,8 %) indican haberse negado a utilizar determinadas tecnologías por sus riesgos o carácter impositivo.

quejas aluden de manera incidental a la necesidad de trabajar con determinados aparatos más modernos y costosos capaces de cumplir ciertos estándares técnicos –lo que remite a dificultades de disponibilidad–, los problemas puestos de manifiesto con más frecuencia por los ciudadanos ante esta institución se relacionan con el *software*, fundamentalmente la conexión con registros electrónicos o por el reconocimiento de firmas electrónicas.

También desde la perspectiva de los problemas en el acceso hay que aludir a quejas que señalan que los procedimientos de identificación habilitados para el acceso a plataformas o trámites de la Administración electrónica no tienen en cuenta la peculiar situación de determinados grupos de personas (por ejemplo, personas que intentan presentar solicitudes de protección internacional o solicitantes a la espera de resolución, personas en situación administrativa irregular que tienen NIE pero no lo conocen, etc.) y, por lo tanto, les impiden lograr citas o simplemente optar a la realización de determinados trámites. Son cuestiones que cuando se detectan dan lugar a actuaciones para buscar que el recurso a la vía electrónica por parte de la Administración resulte coherente con lo que cabe razonablemente exigir a los usuarios.

En un segundo nivel cabría situar las barreras vinculadas al uso, que agrupan tanto aspectos de competencia de los usuarios (que incluyen aspectos de conocimiento, actitudes, confiabilidad y motivación) como de usabilidad de las soluciones tecnológicas. Las quejas, por lo general, rara vez se centran en estos aspectos, más allá del hecho de referir dificultades en algunos procesos derivados del uso de un lenguaje más especializado o de reclamar que la vía telemática no constituya un canal exclusivo y no suponga tener que comunicarse con un sistema automatizado de atención telefónica. Esto, en buena medida, se explica por el hecho de que quienes estarían en mejores condiciones para quejarse, por ejemplo, de un problema de usabilidad de una determinada aplicación, son las personas que trabajan con ella con cierta habitualidad, lo que les permite soslayar problemas que sí suponen un obstáculo para personas con menor experiencia.

En este segundo nivel es habitual que entre los indicadores más referidos por los estudios para medir los avances se incluya el uso de la banca electrónica y de la compra en línea<sup>84</sup>. No obstante, como ya se ha indicado, existe una brecha digital por razón de

---

<sup>84</sup> Así el *Digital Report Spain 2023* tras constatar una tasa de cobertura de internet del 94,6 % de la población y un muy alto nivel de uso de teléfonos móviles, señala que el empleo de internet en gestiones financieras es del 33,65 % de los usuarios de entre 16 y 64 años para realizar operaciones de banca en línea cada mes y un 21,8 % para servicios de pago mediante teléfono móvil (diapositiva 50). Más adelante, se precisa que un 97,2 % de la población mayor de 15 años realizó algún pago por medios digitales en el último año, un 57,8 % hizo compras usando el móvil o internet, un 53,4 % para enviar dinero y un 48,1 % para el pago de facturas (<https://datareportal.com/reports/digital-2023-spain>).

edad que hace que los porcentajes de uso de las tecnologías para estos fines decrezcan significativamente<sup>85</sup>. Al tiempo, como pone de manifiesto en el estudio de la EAPN sobre la inclusión financiera para el desarrollo sostenible<sup>86</sup>, los usuarios son reacios a la realización de trámites bancarios por medio de internet o por el móvil por diferentes causas: por un sentimiento de inseguridad (16,3 %), por desconocimiento de los procesos (15,7 %), porque consideran que no saben nada de informática (15,7 %), a los que caben sumar los que hacen los trámites en persona (11,2 %) o prefieren que los hagan otras personas próximas en su nombre (10,7 %). La imposibilidad absoluta vinculada a la falta de dispositivos idóneos fue aludida en el 5,6 % de las respuestas.

De hecho, lo que muestran los diversos datos es que una cosa es disponer de un dispositivo o tener instalada una determinada aplicación, y otra distinta estar en condiciones de hacer de él un instrumento útil y resolutivo para la vida cotidiana. Si el uso de una solución técnicamente óptima genera frustración o estrés no cumplirá con los criterios razonables de usabilidad general y generará autoexclusión. Este será además un problema muy serio si tales soluciones no se conciben como canales adicionales sino como vías preferentes de atención a la clientela bancaria. Una tecnología que no tenga en cuenta la disposición de los llamados a utilizarla o sus diferentes ritmos de adaptación resultará en la práctica discriminatoria, tanto más si –como en el caso que aquí se está analizando– está vinculada a cuestiones esenciales para el propio sostenimiento y la autonomía de las personas.

La estrategia en este ámbito habría de orientarse hacia la consecución de un equilibrio entre la innovación, la necesidad de garantizar modelos de negocio financiero eficientes y la protección del consumidor. Ha de apostarse por los procesos de formación de los usuarios y también el empleo de sistemas basados en la inteligencia artificial que sean capaces de detectar los problemas y retos a los que se enfrentan los usuarios y de ayudarles para que su mejor opción no sea la de desistir.

Un análisis apresurado de los datos podría llegar a hacer pensar que estos problemas se verán superados a medida que las franjas de población más jóvenes y

---

<sup>85</sup> En el informe de la OCU/Ministerio de Consumo, *ob. cit.*, se especifica el entorno de los 55 años como el momento en que el porcentaje de usuarios de zonas rurales que no hacen uso de la banca digital aumenta de manera relevante (p. 39) y la mitad de los mayores de 65 años consultados declaran que requieren la ayuda de otras personas para realizar tareas relacionadas con sus finanzas (p. 41 y ss.). En un ámbito más general, los resultados son similares. Así, el *Estudio de satisfacción mayores de 65 años* encargado por la AEB, CECA y UNACC y presentado en febrero de 2023 indicaba que el más del 70 % de las personas mayores prefieren la gestión personal a la realizada por internet o teléfono móvil y sus requerimientos de mejora de atención en el trato y la ampliación de horarios van en esa misma línea ([https://observatorioinclusionfinanciera.es/wp-content/uploads/2023/03/aebcecaunacc\\_encuesta\\_mayores.pdf](https://observatorioinclusionfinanciera.es/wp-content/uploads/2023/03/aebcecaunacc_encuesta_mayores.pdf)).

<sup>86</sup> European Anti Poverty Network (EAPN), *ob. cit.*, p. 64. La pregunta de la cuestión comentada admitía varias respuestas.

«nativas digitales» vayan cumpliendo años. Sin embargo, tal impresión resultaría errónea, porque el ritmo de las innovaciones hará que la implantación de nuevos servicios digitales o de nuevas vías de provisión de dichos servicios siempre supongan un punto de disrupción para quienes, por una causa u otra, estén menos habituados al entorno digital. La mejor vía para comenzar a enfocar adecuadamente este riesgo es que desde la fase de diseño de estas herramientas digitales se primen la usabilidad junto con el principio de máxima inclusión.

### 3.2.5 Personas con discapacidad

Según la información de la *Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia 2020*, elaborada por el INE y hecha pública en 2022, se estimaba la existencia en España de 4,38 millones de personas con alguna discapacidad, un 9,49 % de la población en aquel momento<sup>87</sup>.

Esta información de referencia puede afinarse a través de la consulta de la Base Estatal de Datos de Personas con Valoración del Grado de Discapacidad, que toma en consideración los procedimientos efectuados por los equipos de valoración en todas las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía<sup>88</sup>. Hasta el año 2022 habían sido valoradas 4.737.453 personas, de las cuales algo más de la cuarta parte (28,4 %) obtuvieron un grado de discapacidad inferior al 33 %, mientras que el resto –más de 3,39 millones de personas– superaban ese umbral y tenían, por tanto, reconocido un grado de discapacidad que da derecho a alguno de los niveles de protección legalmente previstos<sup>89</sup>.

A la vista de estas cifras no puede extrañar el hecho de que la discapacidad haya sido uno de los temas más transversalmente aludidos, año tras año, en los informes que

---

<sup>87</sup> Las tasas de discapacidad por edades eran ligeramente superiores en los hombres hasta los 34 años y a partir de los 35 se invierte la situación, creciendo esta diferencia a medida que aumenta la edad hasta revertir la situación, de manera que en cómputo global la discapacidad afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres (10,9 %, frente a 8,01 %). Puede verse la

en el siguiente enlace: [https://www.ine.es/prensa/edad\\_2020\\_p.pdf](https://www.ine.es/prensa/edad_2020_p.pdf).

<sup>88</sup> Se emplea el informe cerrado a fecha 31 de diciembre de 2022 y publicado el 4 de septiembre de 2023, por la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación del IMSERSO, al que se puede acceder en el siguiente enlace: <https://imserso.es/web/imserso/el-imserso/documentacion/estadisticas/base-estatal-datos-personas-con-discapacidad>.

<sup>89</sup> Hay que anotar que en este ámbito el porcentaje de distribución por sexos es prácticamente igual, con una ligera diferencia superior (+0,31 %) en el grupo de los hombres. Esta situación se mantiene en todos los tramos de edad hasta los 65 años momento en el que se invierte hasta el punto de que en el tramo de 80 o más años las mujeres superan ampliamente a los hombres. Por edades el grupo más numeroso es el de las personas entre 35 y 64 años (40,2 %). Por tipos de padecimiento los principales motivos reconocidos son osteoarticulares (29,2 %), mental (17,7 %), enfermedad crónica (16,4 %), neuromuscular (9,2 %), déficit intelectual (8,4 %), visual (6,5 %) y auditiva (5,9 %).

anualmente presenta el Defensor del Pueblo ante las Cortes Generales. La propia legislación española constata «un variado y profuso conjunto de impedimentos que priven a las personas con discapacidad del pleno ejercicio de sus derechos y los efectos de estos obstáculos se materializan en una situación de exclusión social<sup>90</sup>».

Desde el año 2015, el Defensor del Pueblo hace una separata de cada informe anual que agrupa todos los contenidos relativos a personas con discapacidad<sup>91</sup>. Se pretende de este modo facilitar lo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad llama una toma de conciencia, mediante la sensibilización del conjunto de la sociedad sobre la necesidad de fomentar el respecto a los derechos y a la dignidad, poniendo el acento en lo que las propias personas con discapacidad dicen a través de sus quejas, junto a la evaluación que el Defensor del Pueblo realiza sobre las respuestas de las Administraciones públicas.

Entre la multiplicidad de asuntos que afectan a las personas con discapacidad (comenzando por las propias demoras o discrepancias en la valoración sobre el grado de discapacidad y siguiendo con cuestiones relacionadas con el derecho al voto, la representación de las personas sometidas a tutela o curatela en la Administración electrónica, las comunicaciones y los transportes o el acceso al empleo público y privado, por citar solo algunos ejemplos), tradicionalmente los asuntos más vinculados al ámbito al que se ciñe este documento estaban relacionados con los problemas de barreras arquitectónicas en las sucursales<sup>92</sup>. Estos se han visto complementados posteriormente con otras cuestiones que también están vinculadas con la accesibilidad universal, como es el caso de la implantación por las entidades bancarias y proveedores de medios de pago de aparatos terminales táctiles de puntos de venta (TPV) que se distribuyen a comercios, que, al no disponer de teclado numérico de botones, resultan más difíciles y comprometidos de utilizar para las personas ciegas o con deficiencias visuales.

---

<sup>90</sup> Del preámbulo del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

<sup>91</sup> Estas separatas puedan consultarse en el apartado del informe anual correspondiente a cada ejercicio, a los se puede acceder desde el enlace: [https://www.defensordelpueblo.es/informes/resultados-busqueda-informes/?tipo\\_documento=informe\\_anual](https://www.defensordelpueblo.es/informes/resultados-busqueda-informes/?tipo_documento=informe_anual).

<sup>92</sup> Según consta en el 13º informe 2023 sobre *El estado de la pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030*, publicado por la EAPN en octubre de 2023, y que puede consultarse en: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2023-Personas-con-discapacidad.pdf>, «La población con discapacidad presenta valores extraordinariamente más elevados en la tasa de AROPE, pobreza, pobreza severa, privación material severa y BITH que el resto de la población y estas diferencias se mantienen para todos los años. Sin embargo, en el último año las diferencias se han reducido notablemente fundamentalmente a causa de la mejora de los indicadores entre la población con discapacidad» (p. 28).

En la medida en que la atención presencial en las sucursales ha ido disminuyendo, han comenzado a recibirse quejas sobre las dificultades de acceso de las personas con discapacidad a los servicios bancarios, especialmente aquellas con discapacidad auditiva o visual, referidas a problemas con los sistemas automatizados, con los cajeros automáticos e incluso con la accesibilidad de las páginas web de banca electrónica de ciertas entidades o el abandono del formato papel en las comunicaciones que facilitaba la lectura con instrumentos de aumento<sup>93</sup>.

La tramitación mantenida con el Banco de España y con la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa indica que en estos asuntos se confía, a medio plazo, en los efectos positivos que debiera desplegar el «Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca», promovido por las patronales del sector y del que se tratará en el próximo capítulo. A más largo plazo, las esperanzas están puestas en la aplicación de las previsiones del título I de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de transposición de directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales.

En lo que aquí interesa, la parte medular es la transposición de la Directiva (UE) 2019/882, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se establecen los requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios, que contempla obligaciones, por ejemplo, para la accesibilidad universal de los terminales de pago, cajeros automáticos, servicios bancarios y de comercio electrónico, que habrán de cumplirse no más tarde del 28 de junio de 2025, aunque su efecto no será general hasta un tiempo después, de acuerdo con los plazos que se han reproducido en el epígrafe 2.2.3 de este informe.

Otra de las cuestiones que también aparece referida –la mayor parte de las veces de manera incidental en quejas que recibe el Defensor del Pueblo– alude a problemas derivados de las dudas sobre la libertad para consentir o la capacidad de obrar de determinadas personas (por ejemplo, quejas por disposiciones en cuentas de personas con ludopatía, o de personas con síntomas de padecer demencias). Dado que la capacidad de obrar ha de presumirsele a las personas mayores de edad, salvo que conste fehacientemente lo contrario, estas situaciones solo pueden encauzarse mediante la solicitud de medidas judiciales limitativas de dicha capacidad de obrar.

---

<sup>93</sup> Tal fue el caso de la queja planteada por la Confederación Española de Familias de Personas Sordas (FIAPAS), que denunciaba las limitaciones en el acceso a la información y a la comunicación y su interacción con el entorno tanto en oficinas como en el uso de cajeros automáticos u otro tipo de servicios, debido a la falta de productos y servicios de apoyo a la accesibilidad auditiva y la comunicación oral.

Precisamente, respecto de la configuración y naturaleza de estas medidas ha de reseñarse el cambio radical producido en la noción de capacidad en la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica<sup>94</sup>. Esta ley eliminó el procedimiento de declaración judicial de incapacidad, de modo que la actuación de los órganos judiciales como garantes de los derechos y libertades de todas las personas ha de dirigirse a establecer las medidas de apoyo que en cada caso se estimen necesarias. La representación que antes se confería a través de la tutela o, más limitadamente, de la curatela, queda ahora reducida a casos concretos y solo cuando se constate que no existe una forma menos lesiva de proceder.

Estos cambios normativos han motivado que muchas entidades bancarias hayan bloqueado el acceso a las cuentas a personas que hasta ese momento ostentaban la condición de tutor o curador de una persona declarada incapaz. La incorporación de nuevas figuras, con facultades más ajustadas, como la del guardador de hecho, o el alcance de las atribuciones de los tutores y curadores hasta tanto se produzca el ajuste de la sentencia de incapacitación dictada antes de la entrada en vigor de la citada norma, aparecían como cuestiones no exentas de complejidad en el devenir diario de los afectados y de las propias entidades.

Por esta razón, el 19 de julio de 2023 se firmó un Protocolo general de colaboración entre la Fiscalía General del Estado, la Asociación Española de Banca (AEB), la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) y la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC), para la protección patrimonial de las personas titulares de productos bancarios con discapacidad o en otras situaciones de vulnerabilidad<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> En el ámbito que aquí se trata hay que señalar que algunas previsiones de esta norma se desarrollan en el Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

<sup>95</sup> En la parte primera del protocolo se indica que la necesidad de disponer de determinados apoyos no debe entenderse circunscrita a las personas con discapacidad, ya que puede alcanzar a otras personas en situaciones de vulnerabilidad, riesgo de abuso, dependencia de terceros o desprotección que le impide el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad. Las personas mayores se pueden encontrar en algunas circunstancias en este caso. El texto de este protocolo puede consultarse en:

[https://www.fiscal.es/web/fiscal/search?p\\_p\\_id=com\\_liferay\\_portal\\_search\\_web\\_search\\_results\\_portlet\\_SearchResultsPortlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&com\\_liferay\\_portal\\_search\\_web\\_search\\_results\\_portlet\\_SearchResultsPortlet\\_mvcPath=%2Fview\\_content.jsp&com\\_liferay\\_portal\\_search\\_web\\_search\\_results\\_portlet\\_SearchResultsPortlet\\_assetEntryId=5212378&com\\_liferay\\_portal\\_search\\_web\\_search\\_results\\_portlet\\_SearchResultsPortlet\\_type=document&p\\_l\\_back\\_url=https%3A%2F%2Fwww.fiscal.es%2Fdocumentacion%25C3%25B3n](https://www.fiscal.es/web/fiscal/search?p_p_id=com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_mvcPath=%2Fview_content.jsp&com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_assetEntryId=5212378&com_liferay_portal_search_web_search_results_portlet_SearchResultsPortlet_type=document&p_l_back_url=https%3A%2F%2Fwww.fiscal.es%2Fdocumentacion%25C3%25B3n).

Un primer fruto de esa colaboración del Grupo de Trabajo constituido para el desarrollo de este protocolo es el documento dedicado a la guarda de hecho en el Ley 8/2021<sup>96</sup>. Dados los perfiles de esta figura, de apoyo de naturaleza informal, cabe reconocerle al guardador cierto margen para realizar actuaciones calificables como de gestión común, habitual o para subvenir a las necesidades ordinarias de la persona a la que se acompaña. En especial el documento desarrolla pautas para entender qué ha de considerarse un ámbito de escasa relevancia económica, en el que cabe admitir la intervención directa del guardador de hecho, sin necesidad de exigir intervención judicial (p. ej. gastos y disposiciones que respondan a cargos habituales o a la atención de facturas para servicios y necesidades básicas), sobre todo cuando sean coherentes con el historial de gasto y resulten acordes con los medios y posibilidades de la persona discapacitada titular de la cuenta. Para otros gastos se aconseja acudir como referencia a los índices oficiales de gasto por persona u hogar.

Se aconseja también acudir a la elaboración de una declaración responsable, con la asistencia y apoyo que esta persona precise para entender y emitirla, como buena práctica en la que el titular del producto o servicio comunica a la entidad su situación, en la que han de concretarse los procedimientos de actuación, la persona o personas que le prestan apoyo –que también deberán firmarlo–, y los límites de disposición y de acceso a la información bancaria o las autorizaciones de gestión operativa.

---

En la misma fecha se firmó un Protocolo marco entre las mismas entidades y el Banco de España, en calidad de observador, en el que se prevé la constitución de un grupo de trabajo para el análisis y la diseminación de las mejores prácticas bancarias en este ámbito (<https://www.fiscal.es/documents/20142/119628/Protocolo+Marco+de+colaboraci%C3%B3n+df/0cd18f97-09be-be3a-de8b-ae24ae478805?t=1689853892605>).

<sup>96</sup> Fiscalía General del Estado, Asociación Española de Banca y otros, *Documento Interpretativo al Protocolo Marco entre FGE y Asociaciones Bancarias. Documento 1, La guarda de hecho en la Ley 8/21*, publicado en julio de 2023. Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://s2.aebanca.es/wp-content/uploads/2023/07/documento-interpretativo-al-protocolo-marco-entre-fge-y-asociaciones-bancarias-.pdf>. Entre estas operaciones no se podrán contemplar la de financiación o endeudamiento, ya que para estas será preciso recabar autorización judicial.

#### 4 INICIATIVAS DE AUTORREGULACIÓN DEL SECTOR BANCARIO

A la hora de analizar la actuación del propio sector para dar respuesta a los retos que supone la inclusión financiera, lo primero que debe resaltarse es que el foco se ha puesto solo en algún factor de vulnerabilidad, en lugar de plantear una estrategia que monitorice y contemple de forma global los diversos factores que pueden conducir a la exclusión. Esto en sí mismo supone un indicio de que existen formas de vulnerabilidad que no se reconocen.

Así, si se consulta el «Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca», firmado el 23 de julio de 2021 por la Asociación Española de Banca (AEB) y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA), se puede comprobar que se inicia con la constatación siguiente:

El modelo tradicional de banca en España ha sido, además, esencialmente minorista, orientado al desarrollo económico del territorio, y con una clara vocación social y de contribución al bienestar colectivo. En ausencia de un sistema bancario formalizado, el conjunto de la economía experimentaría graves disfuncionalidades en sus canales de provisión de crédito, y emergerían fenómenos muy problemáticos, como la banca en la sombra.

En los últimos años se ha producido la gran transformación digital. La aparición de nuevos competidores nativos digitales, Bigtech y Fintech, con unos costes un 70 % más bajos que los de los bancos tradicionales, ha hecho necesario realizar procesos de reestructuración para garantizar la competitividad en este nuevo entorno<sup>97</sup>.

A partir de estas premisas, el documento se concibe principalmente como un compromiso con la recuperación económica tras la pandemia y se articula a través de siete principios de actuación, a los que se asocian una serie de propuestas y acciones.

Entre estos principios, el apartado 5 está dedicado a las medidas para el fomento de la inclusión financiera, aunque fundamentalmente trata de favorecer la transición en las nuevas formas de relación de los bancos con la clientela, como consecuencia de la creciente implantación de las nuevas tecnologías y el cierre de sucursales<sup>98</sup>. Es en ese contexto en el que se alude a los entornos rurales y a la preocupación por la continuidad

---

<sup>97</sup> Puede consultarse en el siguiente enlace <https://www.ceca.es/wp-content/uploads/2021/08/211507-AEBByCECA-PROTOCOLO-ESTRATEGICO-DE-SECTOR-FINANCIERO.pdf>.

<sup>98</sup> No obstante, en una precisión que constituye una constante en todos los documentos emitidos por las patronales bancarias a este respecto, se indica que la ciudadanía dispone de la segunda mayor red bancaria de la Unión Europea y que solo el 3 % de la población carecía en aquella fecha de una oficina bancaria en su municipio de residencia.

de la prestación de ciertos servicios bancarios básicos, especialmente el de retirada de efectivo, y en el que son mencionadas tanto las personas con discapacidad como las personas mayores.

Ya en este primer documento se preveía la creación de un Observatorio para la Inclusión Financiera, aunque únicamente orientado a seguir la problemática de la España rural. Además de esto, se proponía la revisión de las páginas web y la potenciación de la atención telefónica como alternativa para quienes no pueden acudir a oficinas presenciales y no usan la banca en línea.

Apenas unos meses después de la firma de este documento, el 21 de febrero de 2022, las propias entidades suscribieron –en esta ocasión acompañadas de la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito, UNACC– una actualización del protocolo que sustancialmente modificaba el referido apartado 5 para realizar un mayor desarrollo y concreción de las medidas inicialmente esbozadas<sup>99</sup>.

Es evidente que esta iniciativa debe ser leída como una consecuencia del amplio eco mediático que tuvo la ya referida campaña «Soy mayor, no idiota», que generó un cuestionamiento de la manera en que se estaba produciendo la transición de la operativa bancaria tradicional a la digital. A instancias del Gobierno y del Banco de España las patronales financieras respondieron con una revisión de su protocolo en clave continuista y que, como ha señalado Fernando Zunzunegui, se formuló «sin estudio previo de la situación como respuesta reputacional de urgencia»<sup>100</sup>.

Lo que se hace es incorporar una nueva propuesta bajo la rúbrica «adoptar nuevas medidas dirigidas a mejorar la atención personalizada de personas mayores o con discapacidad», en la que se desgranar una serie de previsiones: la mejora en la atención presencial en oficinas con una ampliación de horarios y preferencia para personas mayores y personas con discapacidad; atención telefónica preferente y con interlocutores personales para la clientela de estos colectivos que no reciban servicios en oficinas; mejoras de adaptabilidad y comprensión en cajeros, apps y portales web, incluyendo un compromiso de reparación de cajeros averiados en 2 días laborales; fomento de la formación financiera digital y de prevención de fraudes dirigidos a estos colectivos de clientes, y seguimiento de la evolución de estas medidas y de la situación, para lo cual se prevé que el Observatorio de Inclusión Financiera contemple en sus trabajos la evolución de la prestación de servicios a personas mayores.

---

<sup>99</sup> La versión consolidada del protocolo puede consultarse, especialmente pp. 8 a 13, en: <https://s2.aebanca.es/wp-content/uploads/2022/02/protocolo-estrategico-para-reforzar-el-compromiso-social-y-sostenible-de-la-banca-versin-consolidada-febrero-2022.pdf>

<sup>100</sup> Fernando Zunzunegui, «Exclusión financiera: actuaciones y propuestas», *Revista de Derecho del Mercado Financiero*, núm. 1, marzo 2023, p. 47.

Por otra parte, se mantiene la propuesta del primer documento, esto es la de «contribuir de forma proactiva a acelerar los avances hacia una economía inclusiva, especialmente en los entornos rurales o colectivos en riesgo de exclusión». Para ello, las patronales bancarias consideran necesario las siguientes acciones:

- Potenciar, en cooperación con otras entidades e instituciones o a través de sus fundaciones vinculadas a las propias entidades de crédito, modalidades de servicio que atiendan las necesidades financieras –especialmente la provisión de efectivo y otros servicios financieros básicos– de las comunidades rurales en aquellos territorios en donde tengan implantación<sup>101</sup>.
- Promover el acercamiento a los servicios financieros de todas las personas y su accesibilidad, considerando especialmente las necesidades de las personas con discapacidad y de las personas mayores, para ofrecerles un servicio de calidad más adaptado a sus circunstancias<sup>102</sup>.
- Desarrollar planes de formación para sus clientes en riesgo de exclusión financiera, que faciliten y fomenten el uso de las soluciones de banca electrónica.
- Apoyar a las Administraciones públicas en la adopción de medidas de simplificación de gestiones que los ciudadanos deben realizar como, por ejemplo, el pago de impuestos.
- Apoyar la extensión de redes de datos de alta capacidad en zonas rurales, que mejoren la eficacia en el uso de los canales de banca a distancia.

---

<sup>101</sup> El propio texto precisa el alcance y las premisas de las que parte esta propuesta al señalar que «entre las distintas alternativas existentes cabe destacar el diseño de una red de agentes que presten servicios financieros, acuerdos con otras entidades no financieras con presencia en el mundo rural, sistemas de *cash-in-shop*, autobuses, cajeros en poblaciones de menos de 10.000 habitantes, servicios multicanal que permitan atender toda la operativa por canales remotos (telefónicos o digitales), así como la formación necesaria para asegurar la digitalización de los mayores, especialmente en el entorno rural. En este contexto, todo el apoyo de las Administraciones públicas y, en especial, las de ámbito local, debería ser un elemento clave a la hora de diseñar potenciales soluciones y promover alternativas».

<sup>102</sup> El enunciado se cierra con una mención genérica a que este compromiso puede alcanzar a otros colectivos en riesgo de exclusión, si bien cuando se analizan las acciones concretas que se contemplan resulta evidente que el interés sigue centrado en la España rural, en la accesibilidad de los productos y servicios bancarios por medios digitales y la «atención telefónica como alternativa de alto valor para los clientes que no pueden ir a una oficina o carecen aún de las capacidades para hacer gestiones mediante banca electrónica» y se deja la adopción de medidas adicionales a la evaluación que cada entidad financiera asociada haga sobre las necesidades de su clientela, hay que entender que más allá de las específicamente geográficas o asociadas a la edad o la discapacidad.

El conjunto de estas medidas se sintetizó por las propias organizaciones firmantes en un decálogo de acciones, cuya implantación queda encomendada a sus entidades bancarias asociadas bajo la premisa de voluntariedad, y que se ofrece en esta imagen que se reproducen a continuación:

**Decálogo de acciones en desarrollo del punto 5 del Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca (versión revisada febrero 2022)**

|  |  |
|--|--|
|  <p>Ampliación de los <b>horarios de atención presencial</b> que abarque como mínimo de 9.00h a 14.00h para servicios de caja</p>                     |  <p><b>Sencillez, adaptabilidad y accesibilidad</b> de los canales, en función de su uso, poniendo a disposición de los usuarios versiones con lenguaje y vista simplificados</p>                         |
|  <p><b>Trato preferente a los mayores</b> en las sucursales, en casos de alta afluencia de público en oficinas</p>                                   |  <p><b>Reparación de los cajeros</b> fuera de servicio para asegurar el acceso al efectivo en un máximo de 2 días laborales</p>  |
|  <p><b>Formación específica obligatoria</b> al personal de la red comercial en las necesidades de este colectivo</p>                                |  <p>Ofrecimiento a los clientes de <b>acciones de educación financiera, digital y prevención de fraudes</b> por el canal más adecuado</p>   |
|  <p><b>Atención telefónica preferente</b> sin coste adicional o directa, a través de un interlocutor personal</p>                                   |  <p>Las entidades <b>comunicarán al colectivo de clientes mayores las medidas</b> que adopten para darles a conocer las mejoras puestas a su disposición</p>  |
|  <p><b>Horario de atención telefónica</b> mínimo entre las 9:00h y las 18:00h para los clientes a los que se les presten servicios sin oficina.</p> |  <p>Ampliación del objeto del Observatorio de Inclusión Financiera para hacer un <b>adecuado seguimiento de las medidas adoptadas</b> para la prestación personalizada de los servicios financieros</p> |

Imagen tomada del documento del Observatorio de Inclusión Financiera, *Informe semestral de seguimiento de las medidas dirigidas a mejorar la atención personalizada de personas mayores y personas con discapacidad (Datos a fecha 30 de junio de 2023)*, AEB, CECA y UNACC, noviembre 2023, p. 5.

Por el momento, la última acción de la actividad de las patronales bancarias en este ámbito es la denominada «Hoja de ruta para reforzar la inclusión financiera en las zonas rurales», firmada por las tres entidades ya reseñadas el 7 de octubre de 2022<sup>103</sup>. En ella se concretan una serie de compromisos que «permitirá que todos los municipios españoles tengan al menos un punto de acceso a los servicios bancarios», para lo que se fija un plazo de 6 meses, ampliable por un período igual en determinadas circunstancias<sup>104</sup>. También se pretende completar el protocolo respecto de aquellos municipios que solo dispongan de un único punto de acceso físico a los servicios bancarios y que, por tanto, se consideran en riesgo de exclusión financiera.

Respecto del primer grupo, es decir aquellos municipios en los que no se cuenta con ningún punto de acceso a servicios financieros presenciales, se establecen dos líneas de actuación en virtud de si su población es mayor o menor de 500 habitantes<sup>105</sup>:

- En municipios de más de 500 habitantes, se prevé implantar al menos un punto de acceso a los servicios bancarios<sup>106</sup>. Las entidades signatarias entienden que este esfuerzo requerirá de la colaboración de las Administraciones públicas, «que podrá materializarse, en su caso, a través de la puesta a disposición de un espacio físico adecuado, con las condiciones de seguridad necesarias y de las conexiones a infraestructuras tecnológicas requeridas». En este supuesto se prevé la puesta en marcha tanto a iniciativa de alguna de las entidades bancarias asociadas –según su esquema de negocio y estrategia empresarial– como a través de la participación en licitaciones u otros procedimientos equivalentes convocados por las Administraciones públicas.

Cuando no se haya logrado ofrecer cobertura por alguna de estas vías en el plazo de seis meses, el compromiso es, previa la constatación de la colaboración público-privada, proceder a la instalación de un cajero genérico gestionado por un operador específico, con capacidad para la prestación de

---

<sup>103</sup> El texto puede consultarse en el siguiente enlace: <https://s1.aebanca.es/wp-content/uploads/2022/10/hoja-de-ruta-para-reforzar-la-inclusin-financiera-en-las-zonas-rurales.pdf>.

<sup>104</sup> El documento precisa que los compromisos en él plasmados se «articularán con pleno respeto a la normativa de competencia, y por se pondrán en conocimiento de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia».

<sup>105</sup> Se entienden por tales oficinas bancarias, cajeros automáticos, oficinas móviles, agentes financieros itinerantes y también las oficinas de Correos y su personal, en virtud del Protocolo general de colaboración suscrito entre las patronales bancarias y dicha entidad pública empresarial el 20 de julio de 2022, que en la fecha de aprobación de la hoja de ruta se había traducido en la firma de acuerdos bilaterales por siete entidades bancarias.

<sup>106</sup> Se facilita la cifra de 243 municipios en esa situación, en los que residiría el 0,45 % de la población, que se corresponde con la evaluación inicial hecha por el Observatorio de Inclusión Financiera.

servicios bancarios básicos. Dicha iniciativa incluye el desarrollo de medidas formativas en un plazo de tres meses desde la instalación para familiarizar a los usuarios con este modelo de operativa bancaria.

- En municipios menores de 500 habitantes sin puntos de acceso a servicios financieros<sup>107</sup>, se contempla que el acceso a los servicios bancarios y fundamentalmente al efectivo se realice por algunas de las modalidades previstas para el punto anterior o bien por soluciones de *cash-back*, *cash-in-shop* (por medio de Terminal de Punto de Venta (TPV) de última generación asociados a entidades como ayuntamientos o comercios y que facilitan la retirada de efectivo) o a través de carteros rurales (*CorreoCash*).

La novedad que introduce este documento es la atención dispensada a la situación de los municipios que cuentan con un solo punto de acceso a los servicios bancarios. Aquí los compromisos son más difusos. Se dice que «las entidades harán sus mejores esfuerzos para mantener los puntos de acceso en esos municipios durante el período fijado en esta hoja de ruta, con el fin de dar tiempo a la misma a desplegar sus efectos». Pero, a continuación, se establece un procedimiento para cerrar dicho único punto de acceso, en el que se prevé una comunicación previa a la clientela y también al Observatorio de Inclusión Financiera para que en el siguiente estudio de diagnóstico evalúe si el servicio prestado puede ser sustituido por otro «en línea con los establecidos para municipios en la misma categoría de población».

De forma paralela, este observatorio ha publicado también una serie de informes sobre las medidas dirigidas a mejorar la atención personalizada de las personas mayores y de las personas con discapacidad<sup>108</sup>. En la siguiente imagen se resumen los resultados alcanzados hasta el 30 de junio de 2023, de acuerdo con la información facilitada por las entidades asociadas a las tres patronales bancarias y que se relaciona con el decálogo más arriba reproducido.

---

<sup>107</sup> En esta situación se encontraría, según el propio documento, 2.987 municipios en los que habita el 0,994 % de la población.

<sup>108</sup> Pueden accederse a todos los disponibles en el apartado de seguimiento del epígrafe «inclusión de mayores» en el enlace: <https://observatorioinclusionfinanciera.es/>



Imagen tomada del documento del Observatorio de Inclusión Financiera, *Informe semestral de seguimiento de las medidas dirigidas a mejorar la atención personalizada de personas mayores y personas con discapacidad (Datos a fecha 30 de junio de 2023)*, ed. cit., p. 17.

En todos estos documentos se prevé el seguimiento de sus compromisos, que se encomienda al Observatorio de Inclusión Financiera. En concreto, dicho observatorio

intenta poner en cifras los resultados de las medidas y compromisos asumidos por las patronales bancarias. Con datos anualizados, el último de los informes disponibles se presentó en febrero de 2023, aunque los datos están referidos a 31 de diciembre de 2022 y aborda específicamente la provisión de servicios en el mundo rural<sup>109</sup>.

En el texto se destaca especialmente que «el porcentaje de oficinas en el medio rural que prestan servicio de caja entre las 9 y las 14 horas es proporcionalmente similar y progresa en la misma línea que en el conjunto del país». El detalle y la valoración que realiza el observatorio sobre el resto de los datos puede consultarse en las pp. 8 a 10 del propio informe.

Para ponderar todos estos datos e informes es interesante acudir, como elemento de contraste, al documento que, bajo el título *La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: informe de seguimiento 2023*, publicó el Banco de España a finales del pasado año<sup>110</sup>.

El organismo regulador apunta como primera consideración que gran parte de los avances de los que se hacen eco los documentos antes referidos descansarían en la implantación de canales alternativos, dado que en 2022 el número de oficinas ha continuado decreciendo en términos globales en un 7,2 % respecto del año precedente<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> Joaquín Maudos y Carlos Albert, *ob. cit.* Respecto a los municipios de más de 500 habitantes los datos se actualizaron a fecha de 30 de septiembre de 2023 y se publicaron en Joaquín Maudos y Carlos Albert, *Cuarto informe trimestral de seguimiento de la inclusión financiera para municipios de más de 500 habitantes*, Valenciana, IVIE, 2023, que puede consultarse en: <https://observatorioinclusionfinanciera.es/wp-content/uploads/2024/01/Cuarto-Informe-trimestral-seguimiento-inclusion-financiera.pdf>

En este se indica que, según los datos facilitados por las propias entidades bancarias, desde 2021 en que, como ya se ha dicho, se contabilizaron 243 municipios sin servicios bancarios presenciales de ningún tipo, la cifra se ha reducido en 158 municipios y se prevé que la cobertura crezca hasta el 93 % en el medio plazo (se alude a las elecciones locales y autonómicas como la principal causa del retraso para completar los procesos en casi una cincuentena de municipios), hasta llegar a 227 municipios con algún tipo de cobertura presencial, entre las previstas para las entidades locales con ese volumen mínimo de población.

<sup>110</sup> Banco de España, «La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España. Informe de seguimiento 2023», Banco de España, *Documentos Ocasionales*, núm. 2.320, 2023, especialmente las pp. 15 a 23.

<sup>111</sup> El informe analiza (p. 16) la implantación de estos puntos alternativos presenciales indicándose que en la comparativa interanual resulta que su aumento se debe fundamentalmente a las actuaciones en municipios de población menor de 500 habitantes, puesto que en los de población mayor de dicha cifra se habría producido una reducción. Con todo el informe indica (p. 20) que en términos de cobertura de población la situación es ligeramente más favorable a los servicios bancarios que a otros tipos de servicios, lo que se interpreta como un resultado de los esfuerzos del sector por ampliar o mantener la cobertura de sus servicios que en otros ámbitos no se está produciendo o no, al menos, con similar intensidad.

Las oficinas móviles y los agentes fueron en ese período las dos medidas alternativas con mayores cifras de implantación, seguidas de los cajeros (que, no obstante, únicamente registraron cifras significativas en los instalados en municipios de menos de 500 habitantes). Aun teniendo en cuenta estos canales alternativos, la comparación ofrece una pérdida neta del 0,8 % de los puntos de acceso presencial de los servicios bancarios en el conjunto del territorio. El Banco de España pone sobre la mesa el hecho de que, al mismo tiempo que las entidades bancarias se hallan comprometidas con una estrategia de ofrecer una cobertura nacional integral, se continúan cerrando puntos de acceso presencial en poblaciones que sí disponían de él hasta 2021, concretamente en 56 poblaciones, 45 de ellas con menos de 500 habitantes.

Por otro lado, este informe analiza también el uso y la valoración de los canales de acceso a los servicios bancarios desde la perspectiva de la clientela<sup>112</sup>. De acuerdo con los resultados aportados, la mayor parte de los clientes y usuarios bancarios usan, por este orden, los cajeros automáticos (76,4 %), las oficinas bancarias (62,2 %) y la banca en línea (50,6 %) para realizar sus gestiones. El resto de los canales (banca telefónica, agentes financieros, oficinas móviles, *cash-back* y *CorreosCash*) no llegan en su conjunto al 9 %.

El informe apunta a que en los municipios que carecen de una oficina bancaria estable no se registran hasta el momento diferencias significativas respecto de los que sí cuentan con una o varias de ellas. Esto induce a pensar, y así parece corroborarlo el *Estudio sobre Hábitos del Uso del Efectivo* (EHUE), que las personas que viven en un municipio sin oficina estable se desplazan –así lo refieren el 59 % de las personas encuestadas que viven en municipios sin oficina estable– hasta una localidad que sí cuenta con ella. Cabe, pues, constatar una penetración todavía escasa de los canales alternativos, especialmente de los más recientemente implantados, entre la población afectada<sup>113</sup>.

En el caso de las personas mayores el uso de las oficinas bancarias estables y la necesidad de ayuda de familiares para la realización de gestiones presenta porcentajes mayores que los de la población general, mientras que las restantes alternativas se utilizan en menor medida, alrededor de un 10 % menos el cajero, dos tercios menos la banca en línea y porcentajes muy escasos la banca telefónica y el resto de canales alternativos. A este respecto, el Banco de España apunta a la necesidad de evaluar con

---

<sup>112</sup> Para ello se acude a la última edición disponible del *Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo* (EHUE), que desarrolló las entrevistas entre marzo y mayo de 2023 y que incluyó preguntas específicas sobre el uso de canales alternativos a las oficinas.

<sup>113</sup> El 30 % de las personas encuestadas que no disponían de oficina estable en su municipio refirieron que el tener que desplazarse para obtener efectivo la supone una dificultad significativa. El EHUE apunta, al comparar la edición de 2023 con la precedente, a un incremento de la distancia a recoger hasta llegar al punto de acceso de efectivo.

más detalle si dichos canales alternativos constituyen una alternativa efectiva para mitigar los riesgos de exclusión financiera de este colectivo social. Tampoco parece que la ampliación de horarios de atención presencial en ventanilla haya sido percibida por la mayor parte de las personas encuestadas de mayor edad<sup>114</sup>, puesto que no se han registrado diferencias apreciables en los porcentajes de respuestas entre este grupo y el resto de la población.

El informe concluye afirmando «la importancia de acompañar el despliegue de los canales alternativos con actuaciones que promuevan y faciliten su uso por parte de la clientela, así como en la necesidad de valorar la efectividad de las diferentes alternativas disponibles e investigar los factores que podrían estar detrás de su escasa utilización hasta la fecha».

Por ello, el Banco de España anuncia su intención de mejorar la información disponible a través de la ampliación del tamaño muestral del EHUE para facilitar el diagnóstico y seguimiento del acceso a los servicios bancarios de los grupos de población más expuestos a riesgos de exclusión financiera. Con ese mismo propósito también se pretende impulsar programas piloto con entidades bancarias para evaluar la efectividad de las opciones de atención a los clientes, de modo que pueda mejorarse la planificación sobre la base de la evidencia empírica.

Las iniciativas analizadas ponen de manifiesto, por un lado, que las patronales bancarias consideran que el modelo de atención basado en paradigmas digitales y no preferentemente presenciales es la mejor forma de mantener los servicios en términos competitivos. Sin embargo, identifican también que el abandono del modelo tradicional plantea riesgos de exclusión, especialmente en determinados ámbitos territoriales y para determinados colectivos. Eso supone un problema para el sector y también para el conjunto de la sociedad, dado el alto nivel de dependencia que esta tiene de la red de oficinas y cajeros para asegurar el acceso al efectivo y la operativa económica esencial para particulares, familias y empresas.

---

<sup>114</sup> Se señala que esto puede deberse a hábitos adquiridos que hacen que la atención en el horario adicional no se demande porque no se tiene presente este cambio de la política de atención al cliente.





## 5 EL PAPEL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN PRO DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA

La tarea que la Constitución encomendó al Defensor del Pueblo es de defensa de los derechos comprendidos en su título primero. Esta tarea de carácter integral, que asume que los derechos son en la mayor parte de las ocasiones complementarios e interdependientes, obliga a esta institución a trabajar con un enfoque holístico.

Ciertamente, dicha tarea se proyecta de manera primordial en la supervisión de la actividad de la Administración, pero no puede detenerse ahí, y más cuando la evolución de los modelos de gestión implica que entidades privadas colaboren estrechamente en la ejecución de políticas y servicios públicos.

Así ocurre, en el ámbito que aquí se está tratando, con cuestiones tan relevantes como la red territorial de acceso al efectivo, la colaboración con las administraciones en la recaudación de impuestos, sanciones y otros ingresos de las administraciones –que incluso cierran sus propias cajas y obligan a los ciudadanos a acudir a sucursales bancarias o a la banca digital para cumplimentar los pagos– o las obligaciones de información y colaboración con las autoridades que las entidades bancarias han de atender.

Todo ello configura una situación en la que los servicios que prestan las entidades bancarias no deben verse simplemente desde una consideración individual, sino atendiendo al carácter sistémico que han llegado a tener.

Es precisamente esa perspectiva la que aconseja la realización del presente informe, a fin de analizar cómo la evolución de la realidad va modulando, favoreciendo o dificultando el pleno disfrute de estos derechos, no solo para el conjunto de la población, sino también y, muy especialmente, para determinados segmentos suyos.

Ello es así, como ya se ha dicho en estas páginas, según lo previsto en el artículo 9.2 del texto constitucional, que compromete la acción de los poderes públicos, a fin de que pueda alcanzarse la igualdad real de los individuos y de los grupos en que se integran, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Este postulado, que los constituyentes tomaron de la conocida como «Cláusula Lelio Basso», de la Constitución italiana de 1947 (artículo 3.2), supone una actitud permanente de no dar por logrados los enunciados constitucionales y buscar que la libertad y la igualdad «sean reales y efectivas», esto es, eficaces y verdaderas.

Aplicando esta premisa, el examen de las situaciones aquí consideradas tiene que centrarse en aquellos elementos, algunos de carácter instrumental, que en la vida social

y económica funcionan como «elementos llave», y a veces como auténticos «derechos llave», cuyo tratamiento ayuda o complica el que los individuos puedan desenvolverse en su vida cotidiana.

La exclusión financiera que se ha venido analizando es el resultado de la existencia de barreras –unas más claramente identificadas y otras de más compleja percepción– que afectan con particular intensidad a personas de diferentes colectivos y que, además, constituyen fenómenos dinámicos. Por ello, resulta necesario contemplar la cuestión, al menos desde una triple dimensión: la legal (en manos de los poderes públicos y respecto de la que hay que tomar en consideración tanto la normativa sectorial como la de carácter transversal), la de gestión (fundamentalmente en manos de las entidades bancarias y en las del supervisor) y la de las medidas de salvaguardia (prevista por los poderes públicos y administradas por el supervisor).

Los epígrafes que siguen pretenden hacer una exposición de las cuestiones que el Defensor del Pueblo considera que merecen particular atención para lograr el objetivo de la inclusión financiera en términos de igualdad, justicia y equidad<sup>115</sup>. El resultado de esta tarea se traduce en las Recomendaciones que figuran en el siguiente capítulo del presente informe.

## 5.1 LA CONSIDERACIÓN DE DETERMINADOS SERVICIOS BANCARIOS COMO SERVICIOS ECONÓMICOS DE INTERÉS GENERAL

La posibilidad de declarar ciertos servicios prestados por las entidades financieras, y más en concreto los bancos, como servicios económicos de interés general no constituye una idea novedosa<sup>116</sup>.

A grandes líneas, esta figura se contempla en los artículos 14 y 106.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, aunque no incluye propiamente una definición<sup>117</sup>, por lo que su concepto se ha ido modulando a partir de la jurisprudencia

---

<sup>115</sup> Para el trabajo de planificación y reflexión que ha supuesto la preparación de este documento se ha contado con la aportación del informe *Exclusión financiera: actuaciones y propuestas*, elaborado *pro bono* por el profesor Fernando Zunzunegui, entregado en julio de 2022. En él se contiene el cuestionario remitido por su autor a veintiséis organismos, entidades e instituciones, de las cuales respondieron 19. El documento completo fue publicado en la *Revista de Derecho del Mercado Financiero*, núm. 1, 2023 (el cuestionario y el memorándum de respuestas pueden verse en las pp. 66-68).

<sup>116</sup> A título ilustrativo puede consultarse a Javier Esteban Ríos, «La actividad bancaria como servicio de interés económico general: de la regulación a la prestación obligatoria de servicios», *Revista de Derecho del Sistema Financiero*, núm. 3, 2022, pp. 209-228.

<sup>117</sup> El texto del artículo 14 (antiguo artículo 16 del Tratado de la Comunidad Europea) señala que «[S]in perjuicio del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea y de los artículos 93, 106 y 107 del presente Tratado, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias

comunitaria y de la interpretación de la Comisión Europea<sup>118</sup>. Así, el ejecutivo de la Unión cataloga como Servicios de Interés Económico General (SIEG) aquellas actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría sin una intervención pública (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad objetiva, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) <sup>119</sup>.

Corresponde a los Estados miembros la declaración de una actividad concreta como SIEG, respetando los límites y el marco de intervención de la Comisión Europea que imponen la normativa comunitaria. Tal declaración siempre ha estado relacionada con la posibilidad de conceder ayudas de Estado a los operadores implicados.

La justicia de la Unión Europea ha analizado, de forma casuística, la declaración de distintas actividades económicas como servicios de interés económico general y les ha reconocido un amplio margen de apreciación a los Estados por la necesidad de atender a las peculiares de cada economía nacional.

Entre sus decisiones puede destacarse la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda), de 10 de febrero de 2009, en el Asunto Deutsche Post AG y DHL International contra la Comisión<sup>120</sup>. Más allá del fallo, la importancia de esta decisión

---

respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios». Por su parte, el segundo párrafo del artículo 106, dice: «Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada». Además, el artículo 36 de la Carta de Derechos Fundamentales dispone: «La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con la Constitución, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión».

<sup>118</sup> No obstante, no debe olvidarse que la propia Comisión afirmó que «[E]l concepto de servicio de interés económico general es un concepto cambiante que depende, entre otras cosas, de las necesidades de los ciudadanos, la evolución tecnológica y del mercado y a las preferencias sociales y políticas en el Estado miembro en cuestión». Ver en «Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general» (2012/C 8/02), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 11 de enero de 2012, p. 11, párrafo 45.

<sup>119</sup> Ver por ejemplo en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa*, Bruselas, 20 de diciembre de 2011 [COM(2011) 900 final, p. 3]. Puede consultarse en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900>.

<sup>120</sup> Asunto T-388/03. La sentencia puede consultarse en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0399>.

estriba en que no se entra a discutir el carácter de servicio económico de interés general que el Estado belga atribuyó a las actividades de dicha empresa, incluidas las de carácter bancario.

La consecuencia de declarar un servicio como de interés general es que el operador estará obligado a prestar el servicio con el apoyo o no del Estado, decisión esta que es discrecional.

El tribunal europeo se ha pronunciado en varias ocasiones sobre esta cuestión de la compensación, desde el punto de vista de si podía o no considerarse ayuda de Estado compatible con la normativa comunitaria. A partir de la Sentencia Altmark, se establecieron cuatro requisitos para considerar que las ayudas que reciban los operadores por el ejercicio de actividades económicas puedan considerarse una compensación, que constituye la contrapartida de las prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para el cumplimiento de obligaciones de servicio público<sup>121</sup>:

- que la empresa beneficiaria está efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y que estas obligaciones se han definido claramente;
- que los parámetros para el cálculo de la compensación se establezcan previamente de forma objetiva y transparente;
- que la compensación no supere el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones;
- cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, que el nivel de la compensación necesaria se ha

---

El fondo del litigio versaba sobre la posibilidad del Estado belga de conceder ayudas de Estado a la empresa pública belga *La Poste*. En el considerando 3 de la sentencia se lee: «Además de su función de operadora del servicio postal universal, *La Poste* está encargada de otras muchas misiones de interés público, como las actividades bancarias básicas para el público en general». Y en el considerando 12: «las autoridades belgas estiman que, desde 1992, *La Poste* tuvo que soportar los costes de algunas de sus obligaciones de SIEG (actividades postales, actividades bancarias para las personas que no disponen de cuenta bancaria) que tan solo eran compensadas parcialmente por las contribuciones estatales». La sentencia, luego confirmada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera), consideró nula la Decisión de la Comisión, de 23 de julio de 2003, de no formular objeciones al término del procedimiento de examen previo de comprobación si las ayudas concedidas a esta empresa vulneraban la libre competencia.

<sup>121</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de julio de 2003, en el asunto Altmark Trans GmbH contra Regierungspräsidium Magdeburg (C-288/00), consultable en: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=48533&doclang=ES>.

calculado sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada, habría soportado para ejecutar estas obligaciones teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable.

También ha de hacerse hincapié en el hecho de que, en determinados ámbitos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha admitido la posibilidad de monopolios de determinados servicios en situaciones en las cuales el interés general en la prestación era patente y que podrían aplicarse a la prestación de servicios bancarios en determinadas partes del territorio con grave riesgo de despoblación y para determinados colectivos como las personas mayores u otras categorías de personas respecto de las que se evidencien problemas de acceso<sup>122</sup>.

El Defensor del Pueblo considera que no debiera perderse de vista a este respecto que lo esencial es cómo asegurar la coherencia y la confiabilidad del sistema de gestión de flujos monetarios y disponibilidad de efectivo mediante la intermediación bancaria, lo que obliga a que dicha intermediación llegue a todos y esté suficientemente disponible.

Las cuestiones a dilucidar en este punto son si procede declarar determinadas actividades bancarias como un servicio económico de interés general y, consecuentemente, establecer una serie de obligaciones de servicio público, el alcance material y territorial de dicha declaración, en quién recaería la atribución y, por último, la compensación que dicha atribución pudiera generar.

---

<sup>122</sup> Tal fue el caso de las sentencias dictadas en los asuntos *Corbeau* (asunto C-320/91), consultable en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e878207-b9e5-4667-9d01-2430ffb6881d.0008.06/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e878207-b9e5-4667-9d01-2430ffb6881d.0008.06/DOC_2&format=PDF), *Almelo* (C-393/92), que puede verse en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61992CJ0393> *Ambulanz Glöckner*, (C-475/99), disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0475>

**El Defensor del Pueblo considera que la situación actual y su previsible evolución aconsejan:**

- **La definición de la operativa bancaria básica respecto de cualquier tipo de cuenta, así como las funciones asociadas al pago de impuestos y exacciones y el pago por suministros y servicios como servicios económicos de interés general.**
- **Dicha declaración podría modularse teniendo en cuenta el entorno geográfico en que se debe prestar el servicio y las necesidades especiales de determinados colectivos, como, por ejemplo, asegurar una atención presencial para personas mayores o apoyos para personas con discapacidad.**
- **La atribución de esta encomienda debería realizarse de manera que se favorezca la competencia, aún en los lugares menos poblados y de menor demanda.**
- **En lo que respecta a las compensaciones, estas deben establecerse mediante fórmulas objetivas y transparentes, con la participación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) y ponderando debidamente el costo que para las arcas públicas ha supuesto la necesidad de rescatar en los años precedentes a varias entidades bancarias.**

## 5.2 LA OPERATIVIDAD DE LAS CUENTAS DE PAGO BÁSICAS

El carácter esencial de la actividad bancaria hace ya tiempo que en Europa dejó de estar asociado a unos determinados niveles de renta o a un cierto estatus laboral o social. Ese hecho animó a las instituciones europeas a establecer un vehículo instrumental que funcionara como una forma de encauzar la inclusión financiera, que acabó siendo la cuenta de pago básica.

Dicha convicción es tan robusta que incluso la exposición de motivos de la norma, que transpone la directiva que regula esta, figura en la normativa de derecho española. El Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, afirma que el acceso a este tipo de cuentas constituye un derecho universal. Sin embargo, como se ha tenido ocasión de referir, su apertura y su gestión se enfrentan en la práctica a una serie de problemas, muchas veces no menores.

En primer lugar, hay que señalar que este producto bancario no es habitualmente publicitado ni se ofrece, por lo general, una comparativa relativa a los costes y comisiones por los productos y servicios asociados a cada tipo de cuenta<sup>123</sup>. En el caso de las entidades bancarias, fácilmente se comprende que dado que la cuenta de pago básica coexiste –e incluso para ciertos perfiles de clientes puede llegar a competir– con las cuentas generales, que disponen de una mayor diversificación de servicios y, por tanto, de mayores oportunidades para generar comisiones y otros ingresos, no parece que estas tengan muchos incentivos para dedicarle un mayor esfuerzo publicitario<sup>124</sup>. Tampoco por parte de las Administraciones públicas ha existido una campaña, ni general ni siquiera centrada en colectivos más vulnerables, para dar a conocer este instrumento de forma proactiva. Hasta donde ha podido conocer el Defensor del Pueblo, su existencia tampoco es habitualmente difundida por los servicios sociales.

Respecto al procedimiento de contratación, los datos que proporcionan principalmente las entidades sociales, corroboradas por los estudios demoscópicos disponibles, ponen de manifiesto que la información y la denegación se producen en muchos casos de forma oral, contraviniendo la regulación. Dicho proceder complica las posibilidades de recurso de las personas interesadas, que carecen de una base documental, especialmente cuando no se encuentran acompañadas por alguna entidad social<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> Se produce un cumplimiento formal de la norma, puesto que la información existe y está disponible. Otra cosa es la proactividad para facilitarla y hacerlo de forma completa. Pero no debe olvidarse que el artículo 20 de la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014, establece que los Estados miembros velarán por que se adopten medidas adecuadas dirigidas a dar a conocer al público la existencia de cuentas de pago básicas, sus condiciones tarifarias generales, los procedimientos para ejercer el derecho de acceso a ellas y los métodos de acceso a los procedimientos alternativos de resolución de litigios. Se enfatiza que los Estados miembros velarán por que las acciones de comunicación sean suficientes y estén bien orientadas, y que se dirijan especialmente a los consumidores vulnerables, con residencia móvil o que no dispongan de cuenta bancaria.

<sup>124</sup> Hay que tener en consideración, además, que el acceso a este tipo de cuentas no podrá supeditarse a la adquisición de otros servicios (por ejemplo, seguros de vida), por lo que abrir una cuenta de pago básica es incorporar un cliente que en principio no va a generar un tráfico económico especialmente relevante para la entidad. Así, es poco probable que el ofrecimiento parta de la entidad y más frecuente que el cliente sea el que deba exigir su contratación. Lo que resulta menos comprensible es que ante dificultades de solvencia padecidas por algunos clientes no parta de las propias entidades la iniciativa de proponerles el cambio a este tipo de cuentas en lugar de proceder al cierre de una cuenta comercial, sobre todo considerando que las cuentas de pago básicas permiten una operativa más limitada y solo contemplan que se asocien tarjetas de débito.

<sup>125</sup> La práctica de que las personas acudan acompañadas de algún representante de una entidad social o «avaladas» por los servicios sociales para lograr acceder a la contratación de su cuenta, que muchas veces acaba siendo una necesidad práctica en algunos casos, no deja de constituir un problema al perpetuar un sesgo paternalista que menoscaba a las personas afectadas y su autonomía, como señaló el Comité de Ética en Intervención Social de Bizkaia, *ob. cit.*, p. 6. También se alude en este documento a la práctica de algunas entidades de

Esta es una de las cuestiones en las que se hace preciso un examen más riguroso que busque reequilibrar las posiciones de las partes. Ante este tipo de proceder resulta de interés aludir a la posibilidad, prever la inversión de la carga de la prueba constituye una de las claves de la legislación europea en materia de discriminación, aunque también pueden encontrarse ejemplos en normas de otro tipo (por ejemplo, el artículo 147 del texto refundido la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias). Dicha posibilidad se fundamenta en la apreciación de que existe una situación de desigualdad original entre las partes que hace muy difícil que la práctica que se denuncia pueda aflorar y ser examinadas por los órganos encargados de dictaminar sobre el asunto.

En los supuestos que aquí se están considerando, resulta evidente que quien pretende la apertura de una cuenta y no obtiene sino una negativa verbal –e incluso, en determinados supuestos, ante una denegación basada en meras alusiones genéricas a causas de denegación previstas en la normativa– se halla en una posición de especial dificultad para poder poner en cuestión dicha decisión, con lo que si no se establece una previsión como la apuntada le resultará imposible siquiera plantear su reclamación.

#### ***Dificultades para los ciudadanos extranjeros***

Al margen de esto, la pretensión de acceder a una de estas cuentas se enfrenta con frecuencia a unas dificultades vinculadas al cumplimiento de los requisitos subjetivos exigidos para poder acogerse a este instrumento o a que se invoque alguna causa de denegación prevista en la normativa.

En lo que afecta a la situación personal de los potenciales clientes, se han identificado problemas con dos grupos de personas: los solicitantes de asilo y quienes no cuentan con un permiso de residencia, pero para los que su expulsión sea imposible por razones jurídicas o de hecho.

- Respecto de los solicitantes de asilo (o más propiamente solicitantes de protección internacional), los problemas que han llegado al Defensor del Pueblo se centran en la forma de acreditar esta circunstancia. Principalmente por el tiempo que transcurre desde que manifiestan su voluntad de solicitar asilo hasta que realmente pueden hacerlo. Cuando los solicitantes logran obtener una cita para manifestar su intención de solicitar asilo, se les facilita un volante con carácter provisional que se sustituirá por otro documento cuando formalicen la entrevista. Este volante, en el que no figura el Número de Identificación de Extranjero (NIE), no es considerado documento suficiente

---

establecer mediante negociación con las entidades sociales el número de cuentas de pago básicas que están dispuestas a abrir en un determinado período, lo que carece de cobertura legal y obliga a una suerte de elección.

para la apertura de una cuenta<sup>126</sup>. Esta actuación resulta disfuncional puesto que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, estas personas han de ser tratados como solicitantes de asilo desde el registro de su manifestación de voluntad y, por ello, pueden recibir ayudas y apoyo económico de las entidades encargadas de su acogida<sup>127</sup>. La disponibilidad de una cuenta facilita esa tarea.

- El otro colectivo con el que se producen problemas es el de quienes no disponen de un estatus de residencia en el territorio español<sup>128</sup>. Aun en este caso, la norma asume que la expulsión es una operación compleja y, muchas veces, difícil e incluso imposible de ejecutar. Como la directiva responde al propósito de facilitar el acceso general al circuito bancario, de modo que este se emplee para la gestión de flujos monetarios, intentó resolver la cuestión

<sup>126</sup> De acuerdo con el artículo 206.1 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, a todas las personas extranjeras a las que les incoe un expediente administrativo serán dotadas de un número de identificación (NIE). También deberán disponer de este dato los solicitantes de protección internacional. Sin embargo, tal número no se hace constar en los documentos administrativos y muchas veces no es conocido por los interesados. No debe confundirse dicho número con la tarjeta de identidad de extranjero (TIE), que es el principal –aunque no el único– documento que acredita una situación administrativa de residencia o estancia. El Defensor del Pueblo se ha dirigido a la Agencia Española de Protección de Datos, quien ha confirmado que el NIE es un dato personal que los interesados han de conocer, salvo que con carácter individual puedan oponerse algunas de las razones previstas en la propia normativa de protección de datos. Por ello, se formuló un Recordatorio de deberes legales a la Dirección General de la Policía, pero este centro directivo no se ha mostrado hasta el momento favorable a asumir esta obligación.  
<https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/formalizacion-solicitud-proteccion-internacional/>

<sup>127</sup> La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta), de 25 de junio 2020 (asunto C-36-20 PPU), en una decisión prejudicial emitida a solicitud de un juzgado de primera instancia de San Bartolomé de Tirajana (Las Palmas), confirma que las previsiones de la Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, tiene entre sus objetivos el de garantizar un acceso efectivo al procedimiento y que, una vez registrada la solicitud –proceso este que no debiera demorarse más allá de los seis días, aunque actualmente en las solicitudes en territorio en España no es así– los peticionarios puedan disfrutar de las condiciones materiales de acogida que se contemplan en el artículo 17 de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

<sup>128</sup> Hay que advertir de que la transposición literal de los términos de la directiva en el derecho interno causa en este punto problemas de interpretación, ya que la situación de regularidad no solo abarca la residencia, sino también otras situaciones de permanencia igualmente regulares y previstas por la legislación de extranjería. Sin embargo, la normativa prevé en el artículo 6.d) del RDL 19/2017 la falta de residencia legal en la Unión Europea como causa de resolución del contrato de cuenta de pago básica, y solo alude a la excepción de que la expulsión no resulte viable por razones jurídicas o fácticas. Por tanto, para evitar problemas, se hace preciso realizar una interpretación sistemática y entender que el término «residencia» se refiere aquí a cualquier estatus de regularidad previsto en las normas.

previando la posibilidad de acceso a este tipo de productos para quienes no puedan ser expulsados. La concreta expresión utilizada –«no tengan un permiso de residencia, pero su expulsión resulta imposible por razones jurídicas o de hecho»– es una fuente de problemas interpretativos vinculada a cómo se entiende acreditada esta circunstancia. La acreditación de la imposibilidad de la expulsión por motivos jurídicos se produce en buena medida por una carencia de la práctica administrativa, que no cumple de forma suficiente con las previsiones de la Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (conocida como «Directiva de retorno»), de que se entregue una confirmación escrita de que la expulsión no es ejecutable<sup>129</sup>. En ausencia de este documento y del número de identificación de extranjero (NIE) –puesto que se produce el mismo problema ya aludido en el párrafo anterior– las entidades bancarias objetan que no pueden dar por cumplidas las premisas que la norma establece. Sin embargo, y atendiendo al hecho de que la falta de acreditación tiene su origen en una decisión de la propia Administración, no queda más remedio que entender que mientras esta situación no cambie habrá de bastar una declaración responsable del propio interesado, tanto más cuando el artículo 6.c) del Real Decreto-ley 19/2017, especifica que facilitar información incorrecta en un aspecto del que dependa el derecho a tener una cuenta es causa de

---

<sup>129</sup> Esta directiva establece que los Estados miembros han de definir sus condiciones básicas de subsistencia según la legislación nacional y, además, para que el extranjero pueda demostrar su situación concreta en el caso de controles o verificaciones administrativas, es preciso proporcionarles una confirmación escrita de su situación. Por ello, se insta a los Estados miembros a que proporcionen a los interesados confirmación escrita, de acuerdo con la legislación nacional, de que se ha prorrogado el plazo para la salida voluntaria o de que la decisión de retorno no se ejecutará temporalmente (artículo 14.2 de la directiva). De hecho, la Recomendación (UE) 2017/2338 de la Comisión Europea, de 16 de noviembre, por la que se establece un «Manual de retorno», se refiere a la forma de confirmación escrita anteriormente señalada, destacando que los Estados miembros disfrutan de amplia discrecionalidad. Sin embargo, recuerda la importancia de que la persona retornada pueda demostrar claramente, en caso de control policial, que ya está sujeta a una decisión de retorno pendiente y que goza de un plazo para la salida voluntaria o un aplazamiento formal de la expulsión, o que está sujeta a una decisión de retorno que no se puede ejecutar de momento. Esta medida también permitiría una gestión racional y eficaz de los recursos de acogida humanitaria y facilitaría el trámite que aquí se está considerando. El Defensor del Pueblo ha señalado en varias ocasiones la necesidad de que se establezca un sistema para facilitar dicha confirmación escrita. En 2018 emitió una Recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad sobre este asunto que no fue aceptada, puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/elaborar-una-instruccion-para-facilitar-un-documento-que-acredite-la-imposibilidad-de-ejecucion-temporal-de-una-expulsion-o-devolucion/>

resolución unilateral del contrato por parte de la entidad bancaria. Por lo demás, la propia alusión a la imposibilidad de ejecutar la expulsión por razones de hecho aconseja precisamente adoptar esta línea de actuación, dado que la mera presencia de una persona extranjera sin autorización de residencia o permanencia en España y su voluntad de disponer de una cuenta de pago básica hace patente que su expulsión no ha resultado posible.

### **Causas de la denegación**

Por lo que se refiere a las causas de denegación al acceso a una cuenta, estas figuran en el artículo 4.1 del mencionado real decreto-ley. De las tres previstas, las que más conflicto generan son las relacionadas con el cumplimiento de la normativa de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo, así como la de que el potencial cliente disponga ya en España de una cuenta en un proveedor de servicios de pago.

- El cumplimiento de la normativa establecida en la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, especialmente su capítulo II sobre la diligencia debida junto a sus normas de desarrollo, se alega por las entidades al considerarse que no se ofrece por el potencial cliente la necesaria información sobre la identidad, las relaciones de negocios y el origen de los fondos que previsiblemente manejará. Conviene tener en cuenta que, a la hora de ponderar los datos exigibles, hay que considerar el tipo de producto cuya contratación se pretende y los grupos de personas a los que está prioritariamente dirigido. Por esta razón, carece de sentido una exigencia rigurosa de explicación sobre cuestiones tales como el volumen de capital que se pretende movilizar o sobre las relaciones con el exterior cuando este tipo de cuentas no contemplan entre su operativa básica las transferencias de divisas<sup>130</sup>. Tal y como el Banco de España y el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC) indicaron en sus criterios comunes sobre esta cuestión, hechos públicos en 2020 y que figuran en las páginas precedentes, los riesgos de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo han de ser «efectivos y reales» y hallarse las entidades en disposición de acreditarlos. Esto aconseja poner más el énfasis en el seguimiento continuo de la relación de negocios (previsto por el artículo 6 de

---

<sup>130</sup> La entidad Economistas sin Fronteras se manifestó partidaria de incorporar este tipo de transferencias a la operativa de la cuenta de pago básica para facilitar las transacciones de remesas de los inmigrantes a sus países de origen a través del sistema bancario formalizado. Ver Gloria González Sanz y Oscar Sierra Martín (coords.), *ob. cit.*, p. 62.

la Ley 10/2010) que en un examen apriorístico que puede dar lugar a sesgos discriminatorios.

- La tenencia previa de una cuenta es causa de denegación de la apertura salvo que el cliente «haya notificado su decisión de resolver el contrato marco de cuenta de pago» (artículo 4.c) del RDL 19/2017). De hecho, las entidades están habilitadas para verificar si el cliente dispone o no de otra cuenta en España que le permita realizar una operativa semejante a la de la cuenta de pago básica. El principal problema que se produce en estos casos es el de la transición entre las dos cuentas, principalmente cuando en las primeras se cobran prestaciones y otras ayudas que resultan vitales para la subsistencia o sirven para atender pagos de servicios y suministros básicos<sup>131</sup>. Para que este proceso no se convierta en una barrera que desincentive el acceso a este producto parece necesario que se articule de una manera más ágil, de forma que se minimice la incertidumbre. El mayor reto a este respecto sería el que se produce cuando la entidad en la que se disponía de la primera cuenta sea diferente de en la que se solicita la cuenta básica de pago, pero aún en este supuesto podrían adoptarse una serie de medidas facilitadoras como buenas prácticas bancarias.

### **Otras dificultades**

Ya con la cuenta operativa no dejan de resultar problemáticas determinadas situaciones, especialmente los bloqueos de cuenta, ante la falta de acreditación de documentación o cualquier otra circunstancia. Nuevamente, el principal problema surge cuando la cuenta recibe prestaciones o ayudas que tienen carácter básico. Según ha podido conocer esta institución, algunas administraciones están estudiando resolver estos casos permitiendo que los pagos se realicen de forma transitoria en la cuenta que facilite otro miembro de la unidad de convivencia, pero esta no deja de ser una medida paliativa a la que solo podrán acceder algunas personas.

Conviene también apuntar que el sistema para sustanciar las reclamaciones referidas a este producto, como alternativa al recurso a los tribunales de justicia, es poco compatible con la necesaria agilidad que debería observarse en estos casos, especialmente cuando la persona afectada no disponga de otra cuenta operativa y deba

---

<sup>131</sup> A título ilustrativo puede traerse a estas páginas el testimonio inserto en el estudio de la EAPN, *Inclusión financiera para el desarrollo sostenible, un enfoque de derechos en el proceso de reconstrucción post pandemia*, ob. cit., p. 62: «Me han puesto todas las pegas posibles para abrir la cuenta básica para personas en vulnerabilidad, no soy el único del pueblo al que le ha pasado. Primero me piden que cierre la cuenta que tengo y que retire el dinero. Con la tardanza en abrir la nueva casi no puede cobrar la PNC y la RGI, porque me ha ayudado el educador, si no, no lo hubiera podido hacer. Me ha causado un estrés importante».

recibir prestaciones o ayudas sociales. Esta es una cuestión sobre la que debería mejorarse la regulación al objeto de mejorar la coherencia y eficacia del sistema.

Otra cuestión relevante es la del cobro de comisiones o la dispensa, total o parcial, de estas cuando se está en situación de vulnerabilidad, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, que establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera. Probablemente, parte del escaso atractivo que estas cuentas tienen para las entidades que deben ofertarlas está relacionado con la limitada retribución que se obtiene por gestionarlas. Un examen adecuado e independiente de los costos que esta tarea supone permitiría explorar determinadas medidas de compensación, por ejemplo, a través de vías de carácter fiscal asociadas a la responsabilidad social corporativa.

El artículo 21 del Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones, establece que tendrán consideración de normas de ordenación y disciplina las disposiciones contenidas en dicha norma. Su incumplimiento se considerará infracción muy grave, conforme a lo previsto en la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, salvo que tenga carácter ocasional o aislado, en cuyo caso será sancionado como infracción grave.

Cuando se compara el resto de las infracciones tipificadas como graves o muy graves con la denegación indebida de la apertura de una cuenta de pago básica y se observan las sanciones previstas, se pone de manifiesto una desproporción que no favorece precisamente el recurso a esta herramienta de corrección frente al incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de la norma<sup>132</sup>. Debería revisarse, por

---

<sup>132</sup> El artículo 97 de la Ley 10/2014 prevé para las sanciones consideradas muy graves una multa, que en casos de este tipo, en los que no se puede cuantificar los beneficios derivados de la infracción, podría llegar hasta el 10 % del volumen de negocios neto anual total que haya realizado la entidad en el ejercicio anterior; o de hasta 10.000.000 de euros, si aquel porcentaje fuera inferior a esta última cifra e incluir la revocación de la autorización de la entidad. Para las infracciones graves, el artículo 98 establece los límites indicados en el 5 % del volumen de negocios netos anual o 5.000.000 de euros. En ambos supuestos, de forma adicional podrá acordarse para ambos tipos de infracciones la amonestación pública, con publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la identidad del infractor y la naturaleza de la infracción, y las sanciones o medidas accesorias impuestas que solo en los casos de las sanciones graves podrán ser de carácter privado. Además de ello, en los artículos 100 y 101, se contemplan sanciones para quienes ejerzan cargos de administración o de dirección en las entidades infractoras, que aparte de multas cuantiosas pueden conllevar hasta la inhabilitación para cargos en el sector financiero por un plazo de hasta cinco años.

tanto, la regulación para introducir una panoplia de sanciones que permita un mejor ajuste al impacto lesivo de la conducta antijurídica a sancionar.

**En este ámbito, el Defensor del Pueblo considera que:**

- Ha de mejorarse la publicidad sobre las cuentas de pago básicas, en especial mediante una campaña de las Administraciones públicas.
- Dada la tendencia apreciada a comunicar la denegación del acceso a una cuenta de pago básica de forma oral, sería necesario reexaminar los términos de esta relación y que, ante la falta de documentación en los procedimientos de reclamación y recurso, se estableciera la inversión de la carga de la prueba cuando exista indicio o testimonio de una denegación.
- Las peculiaridades documentales de las normas migratorias y de extranjería, que entrañan ciertas dificultades interpretativas, aconsejan que las entidades bancarias reciban de manera periódica información que les facilite la tarea de identificación y evite unas exigencias desproporcionadas.
- Atendida la realidad de la práctica administrativa, la mención que la normativa hace a la imposibilidad de ejecutar la expulsión, por razones jurídicas o de hecho, de la persona interesada en la contratación de una de estas cuentas no puede ser interpretada por las entidades bancarias como habilitante para exigir una prueba documental, dado que dicha prueba no se está facilitando.
- El cumplimiento de la legislación sobre prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo no puede constituirse en una alegación genérica que permita desestimar la apertura de una cuenta de pago básica. Atendida su finalidad y la operativa que con este producto puede desplegarse, debiera primarse el control continuado en lugar del previo a la contratación, facilitando el acceso a la cuenta a través de la suscripción de un documento que constituiría una declaración responsable.

- El procedimiento de cierre de cuentas comerciales para permitir la apertura de una cuenta de pago básica requiere de ajustes que faciliten el tránsito sin poner en riesgo la percepción de prestaciones y ayudas sociales para situaciones de necesidad. La correcta articulación de este proceso, especialmente en el caso en que se vean afectadas dos entidades, aconsejaría la emisión de algunos criterios comunes que promovieran buenas prácticas bancarias por parte del supervisor.
- También resultaría adecuado que se emitieran por dicho organismo criterios de actuación para los casos de bloqueo y cierre de cuentas, al menos cuando en las mismas se reciban ayudas o prestaciones sociales. Tales criterios podrían incorporar previsiones para favorecer la transición entre cuentas comerciales y cuentas de pago básicas a clientes en situación de vulnerabilidad económica y social que hayan experimentado problemas con la operativa de sus cuentas.
- El actual sistema de reclamaciones e incluso las previsiones que se han manejado hasta el momento respecto de la puesta en marcha de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero debieran tomar en consideración la necesidad de establecer un procedimiento más ágil frente a problemas de denegación de acceso a este tipo de cuentas, al menos cuando se acredite que la persona interesada no dispone de ninguna otra cuenta y la misma se requiere para la percepción de prestaciones o ayudas esenciales.
- Resultaría conveniente estudiar el impacto económico que supone la gestión de estas cuentas en la operativa bancaria a los efectos de establecer algún sistema de compensación que suponga un incentivo para que las entidades bancarias las ofrezcan a su clientela en función de su perfil socioeconómico.
- Sería recomendable revisar las previsiones sobre infracciones y sanciones por vulneración de la normativa relativa a la apertura de cuenta de pago básica para efectuar un ajuste de las mismas en términos de proporcionalidad y para facilitar su efectiva aplicación.
- Es preciso mejorar la información estadística disponible sobre la gestión de las cuentas de pago básicas, de modo que pueda medirse el grado de penetración que estas alcanzan en colectivos especialmente vulnerables.

### 5.3 LA ATENCIÓN BANCARIA Y EL ACCESO AL EFECTIVO

La actual situación del negocio bancario en España es consecuencia de una serie de transformaciones, condicionadas por varias crisis tanto globales como regionales, que han afectado al número y tamaño de las entidades, a su implantación territorial y sectorial e, incluso, al propio modelo de negocio de la mano del estrechamiento de los márgenes comerciales. De este modo, se ha propiciado una evolución intensa en la forma de operar y de relacionarse con los ciudadanos en los que la digitalización ha actuado a veces como catalizador y otras como multiplicador.

La relativa rapidez con la que esta evolución se ha producido –en apenas 15 años se han cerrado más de la mitad de las oficinas– y el alto nivel de bancarización de la economía española han desembocado en un problema social y económico de cierta magnitud en el que se entrecruzan tres vectores, muchas veces convergentes: el de la velocidad de adaptación a los cambios en la gestión del modelo presencial al tecnológico, el de la creciente digitalización de los pagos y su diferente ritmo de implantación entre los distintos grupos sociales (siendo verdad que se ha producido una «revolución de los pagos», esta no ha llegado a todos) y el factor territorial.

El desarrollo y consolidación en España del negocio bancario ha tenido en la oficina de proximidad el principal elemento de presencia y penetración en la sociedad<sup>133</sup>. La merma radical de oficinas ha implicado un cambio de lógica, que va más allá del aspecto de la pura gestión para incardinarse en el vínculo fiduciario que hace posible confiar los recursos económicos a una determinada entidad. Es cierto que, aún con la severa reducción experimentada, la ratio de oficinas por mil habitantes en España es alta, superior a la media de la eurozona y solo por detrás de la de Francia, pero eso no minimiza el hecho de que la clientela ha experimentado una sensación de cambio acelerado en la forma en que se relacionaba con los bancos.

La reacción ante este choque se ha comentado en este informe y ha motivado la puesta en marcha de una estrategia por parte de las entidades bancarias –en buena medida alentadas por las autoridades– y a varias iniciativas legislativas. Sin embargo, en lo sustancial, las iniciativas del propio sector ponen el foco en las alternativas a las oficinas presenciales (cajeros desplazados, agentes, ofibuses, etc.) y solo contemplan su mantenimiento como medida excepcional para no dejar demasiado al descubierto la retícula territorial en determinadas zonas.

---

<sup>133</sup> La relevancia de esta pieza del engranaje de las entidades ha sido y aún es tal que su número forma parte del código de identificación de las cuentas (CCC) y del IBAN (*International Bank Account Number*) con el que se puede hacer cualquier transacción en la Zona Única de Pagos en Euros (SEPA).

Y, sin embargo, se ha hecho evidente que en el medio plazo la demanda de oficinas presenciales de proximidad en el conjunto del territorio no puede considerarse como una realidad superada. Ello es así por las necesidades derivadas de la atención a un amplio sector de la población que no se adapta bien al entorno digital o que, simplemente, no lo considera un sistema de relación igualmente seguro y prefiere disponer de dinero en metálico y gestionar sus finanzas de manera presencial<sup>134</sup>.

En el caso de las personas mayores y de las personas con discapacidad que viven en ciudades medias y grandes será cuestión de determinar el grado de éxito que se logra con los programas de atención personalizada que las entidades están implantando. Para ello, parece necesario enfatizar el análisis desde el lado de la demanda y no solo desde el de la oferta, tal y como ha apuntado el Banco de España<sup>135</sup>.

De hecho, esa labor de análisis no debiera quedar encomendada a la iniciativa privada, a través del Observatorio de Inclusión Financiera, que ha puesto en marcha las patronales bancarias, sino que por razones de independencia esta tarea tendría que residenciarse en el Banco de España y plantearse la exclusión financiera con una perspectiva integral.

Para el desarrollo de esta función, se ha señalado que el organismo supervisor debiera adoptar un principio de neutralidad tecnológica, puesto que no entra dentro de su mandato el desarrollo del impulso de la digitalización entre las entidades bancarias<sup>136</sup>. Más bien, atendida su condición de garante del sistema, su función habría de estar dirigida a ponderar las ventajas que presentan las finanzas tecnológicas (*Fintech*) en términos de competencia y de mejora de la eficiencia con los riesgos de crear o profundizar nichos de exclusión si dicho modelo de negocio se convierte en el predominante.

En esta tesitura, la decisión crítica se produce en el momento en que se plantea la idea de cerrar la última sucursal en una población. Se trata de una medida que hasta hace no demasiado tiempo se consideraba una decisión estrictamente empresarial, resultado de los cambios en la estrategia de negocio, pero la movilización ciudadana y la mayor conciencia sobre la «España vacía» han hecho que social y políticamente se vea con otros ojos.

---

<sup>134</sup> En los últimos días de 2023, la entonces vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de Economía, Comercio y Empresa anunció que estaba previsto acometer una reforma legal para prohibir a las entidades bancarias el cobro de comisiones a las personas mayores de 65 años por la retirada de efectivo en ventanilla.

<sup>135</sup> Ver María Alonso, Eduardo Gutiérrez y otros, «La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: comparación internacional y entre servicios», *ob. cit.*, p. 23.

<sup>136</sup> Ver Fernando Zunzunegui, *ob. cit.*, p. 49.

En la realidad geográfica española, con un alto porcentaje del territorio deshabitado junto al alto grado de dispersión de la población, parece aconsejable adoptar ciertas medidas de preservación, en lo posible, de los servicios presenciales<sup>137</sup>. Por ello, debería establecerse como obligación la realización de un estudio de impacto antes de adoptar la decisión de cierre en este tipo de sucursales<sup>138</sup>. En el marco de la declaración de determinados servicios como de interés general, la normativa podría llegar a establecer la prohibición de cierre para ciertos supuestos –por ejemplo, cuando se supere una determinada distancia a la oficina más cercana o las comunicaciones no resulten fáciles–, buscando soluciones como compartir una oficina entre varias entidades.

Incluso esta solución parece la más idónea desde el punto de vista de la garantía de la competencia, puesto que la existencia de una única oficina en una población no puede considerarse una situación óptima, especialmente dado que el grado de penetración de la banca en línea en el mundo rural es todavía limitado y se ha constatado una fuerte tendencia entre la clientela a mantener la cuenta –y todo el giro económico a ella vinculada, como préstamos o hipotecas– en el lugar de residencia. Por ello, esta perspectiva del problema debería analizarse con mayor cuidado y establecerse un marco normativo que favoreciera el establecimiento de oficinas multimarca en lugar de establecer una suerte de reparto tácito del territorio por zonas de influencia de las entidades<sup>139</sup>.

La misma lógica debería seguirse a la hora de abrir o mantener el último cajero de un municipio. De hecho, el cajero multicanal debería ser la solución más extendida y no solo para los municipios de menos de 500 habitantes<sup>140</sup>.

Este elemento del servicio bancario, la gestión de los cajeros, tiene una particular relevancia puesto que, junto a la atención en ventanilla, asegura el acceso al efectivo que continúa teniendo una alta tasa de empleo, especialmente entre las personas

---

<sup>137</sup> Según recuerdan María Alonso, Eduardo Gutiérrez y otros («La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: comparación internacional y entre servicios», *ob. cit.*, p. 6), el 18,7 % de las celdas de un kilómetro cuadrado del territorio nacional acogen población, lo cual resulta ser el porcentaje más bajo de la zona euro.

<sup>138</sup> Así lo sostiene Fernando Zunzunegui, *ob. cit.*, p. 53.

<sup>139</sup> Las medidas hasta el momento adoptadas por varias comunidades autónomas y otras administraciones salvan los problemas en términos de garantía de la competencia a través de la convocatoria de procesos públicos de contratación. Sin embargo, esa previsión únicamente exime la responsabilidad de dichas administraciones, pero no resulta suficiente para que dicha competencia esté asegurada para los clientes y usuarios.

<sup>140</sup> Debe repararse en que de los más de 36.000 cajeros que existen en España, según los datos hechos públicos por las patronales bancarias, casi el 87 % se sitúan en las oficinas presenciales. El uso en ellos de tarjetas ajenas al banco titular del cajero genera comisiones de cuantía variable. Por otra parte, habida cuenta de que existen 17.503, la ratio de cajeros por 1.000 habitantes (1.01 en 2021) no ofrece una imagen exacta de la accesibilidad real en términos geográficos.

mayores, los jóvenes y las personas con menor nivel educativo<sup>141</sup>. Además, como han puesto de manifiesto diferentes informes<sup>142</sup>, la disponibilidad de efectivo presenta varias ventajas en términos de facilitar el control de los gastos, porque favorece la intimidad, sirve de salvaguardia ante caídas de los sistemas de pagos digitales y, además, se le considera el método de pago de carácter más inclusivo y el más utilizado por las personas y familias en riesgo de exclusión social<sup>143</sup>.

Esta situación ha propiciado que en el ámbito europeo existan ya países que han regulado o tienen proyectos de ley en curso para regular la provisión de puntos mínimos de acceso a efectivo, bien porque se consideraba que el escaso uso del mismo ponía en riesgo la viabilidad de la estructura de distribución (Suecia), bien para paliar el bajo número de oficinas por habitantes existentes en sus respectivos territorios (la propia Suecia, Finlandia y el Reino Unido)<sup>144</sup>.

En España, como ya se refiere en el segundo capítulo de este informe, las iniciativas parlamentarias en curso para garantizar la existencia de cajeros automáticos en municipios en riesgo de exclusión financiera, junto al desarrollo de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección a los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (que contempla que el Gobierno, en colaboración con el Banco de España, promueva un plan de medidas para, entre otras cosas, evitar que el cierre de oficinas bancarias lleve aparejado el de sus cajeros automáticos externos), ofrecen la oportunidad de revisar la consistencia y distribución de la infraestructura de distribución de efectivo en todo el territorio y de hacer los ajustes convenientes.

---

<sup>141</sup> En 2019, un informe encargado por la red de cajeros independientes del Reino Unido, UK Finance, concluyó que el 17 % de los ciudadanos de aquel país no se hallaban preparados para vivir en una sociedad en la que no existieran sucursales bancarias ni acceso al efectivo. El informe *Access to Cash Review. Final Report* (marzo 2019) puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.accesstocash.org.uk/media/1087/final-report-final-web.pdf>.

<sup>142</sup> Pueden verse a título ilustrativo los dictámenes del Banco Central Europeo de 1 de febrero de 2019 y 15 de marzo de 2022, sobre las limitaciones a los pagos en efectivo (CON/2019/4, § 2.6 y CON/2022/9 § 3.3). Para referencias sobre otros informes, véase Fernando Zunzunegui, *ob. cit.*, p. 20 y ss.

<sup>143</sup> Ver Federico Lupo-Pasini, «Financial Inclusion and the 'War for Cash'», *Law and Contemporary Problems*, vol. 84, núm. 1, 2021, p. 19. El estudio de Valeria Abarca, Alberto Conejos y otros, *Análisis del papel del dinero en efectivo en áreas despobladas de España*, Universidad de Zaragoza, 2021, p. 17. También apunta esa misma clave para el medio rural.

<sup>144</sup> En Reino Unido se inició en 2022 la tramitación de un proyecto de ley para conferir a la Autoridad de Conducta Financiera la responsabilidad de asegurar el acceso al efectivo. Ver María Concepción Alonso, Eduardo Gutiérrez y otros, «Un repaso de las diversas iniciativas desplegadas a nivel nacional e internacional para hacer frente a los riesgos de exclusión financiera», Banco de España, *Documentos Ocasionales*, núm. 2.305, 2023, p. 18.

Por lo que se refiere a las medidas alternativas para garantizar un cierto nivel de atención, como ya se ha apuntado, es preciso someterlas a un análisis continuado para comprobar su grado de aceptación y efectividad.

La propia disposición adicional tercera contempla que Correos adopte una posición más activa en este ámbito, citándose «la instalación en sus oficinas de cajeros automáticos en pequeños núcleos de población sin este tipo de servicios o la firma de acuerdos de colaboración con las entidades bancarias para la realización de operaciones de ingreso y retirada de efectivo».

La red de oficinas de Correos alcanzaba a finales de 2022 las 4.774 unidades y, por lo tanto, puede suponer un refuerzo adecuado, principalmente para el desarrollo de determinadas operaciones (por ejemplo, pagos de impuestos, gestión de ingresos, etc.) y la provisión de efectivo. No obstante el Defensor del Pueblo conoce bien, a través de las quejas que tramita sobre el servicio de esta empresa en su condición de operador postal universal, que en las oficinas situadas en el ámbito rural se producen con frecuencia problemas por la reducción de los horarios de atención presencial, por lo que, si se pretende que esta colaboración suponga un elemento de cambio sustancial, sería necesario reforzar su capacidad de atención, especialmente en aquellos ámbitos territoriales en los que no exista infraestructura bancaria de proximidad.

El desarrollo fructífero de esta línea de colaboración requeriría de una labor de análisis –por parte de la empresa pública y de las patronales bancarias bajo la tutela del Banco de España– para determinar el alcance de la operativa bancaria que Correos puede asumir y, en función de los resultados obtenidos, abrir estas vías, más allá de una mera actuación como *cash-back*<sup>145</sup> o *cash-in-shop*<sup>146</sup>, a otros operadores con niveles de implantación territorial similares (por ejemplo, la red de estancos o la de puntos de venta del organismo de Loterías y Apuestas del Estado).

Aunque se trata sin duda de una vía interesante, su principal debilidad está en que no puede garantizarse la disponibilidad de numerario cuando las personas interesadas lo requieran y que, al menos en lo que afecta al *cash-in-shop*, su implantación en España es todavía muy escasa para poder medir sus resultados.

---

<sup>145</sup> Esta expresión se puede traducir como «dinero de vuelta», y básicamente consiste en que una persona que quiere sacar dinero en efectivo de su cuenta bancaria puede obtenerlo al tiempo que compra en un establecimiento como un supermercado o una gasolinera adherida a ese servicio. El cliente paga con su tarjeta bancaria y se le entrega la cantidad solicitada en efectivo que aparece como un cargo junto con el precio de su compra.

<sup>146</sup> Mediante este procedimiento, la retirada de efectivo en un establecimiento se produce sin necesidad de que medie la compra de algún producto. Es decir, el comercio actúa como un dispensador de efectivo gestionado por un TPV.

Si se apuesta por la consolidación de estos procedimientos, y muy claramente en el caso del *cash-in-shop*, sería preciso efectuar una revisión de la actual regulación de servicios de pago para mejorar la seguridad jurídica de estos procedimientos, favorecer su implantación y lograr un mejor encaje de estas opciones en el sistema de provisión de efectivo<sup>147</sup>. Además, es necesario reparar en que el artículo 5 del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera, establece una reserva de actividad respecto de los servicios de pago en la cual no pueden encuadrarse los establecimientos en los que se está pensando.

**El Defensor del Pueblo hace las siguientes consideraciones:**

- **La relación de los clientes con las entidades bancarias reviste un carácter de confianza que no es inmediatamente trasladable a un entorno como el digital, donde no se produce una relación interpersonal de carácter directo. Ello explica buena parte de las resistencias y temores que determinados segmentos de la población expresan por la operativa digital.**
- **En estrecha unión con lo anterior, el proceso de fuerte contracción del parque de sucursales bancarias ha hecho que la sociedad repare en el carácter fundamental que dichas estructuras bancarias de proximidad tienen para su vida y en su capacidad de actuación cotidianas.**
- **La tarea de monitorizar la calidad y capacidad de la atención presencial, así como de cada una de sus alternativas, debiera ser asumida con mayor protagonismo por el Banco de España, desde una perspectiva de análisis integral de los riesgos de exclusión financiera, para que lo debería recibir un mandato reforzado.**
- **El proceso de cierre de la última sucursal o del último cajero en una población requeriría de un análisis de impacto y de la instauración de un procedimiento que permita al organismo regulador promover alternativas más eficientes e, incluso, en el marco de una previa declaración del servicio como de interés general, disponer su sustitución por una oficina o un cajero multimarca.**

---

<sup>147</sup> La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) publicó en 2022 el *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos*, E/CNMC/003/21, en el que abogaba por la necesidad de crear un marco jurídico más adecuado para el desarrollo de estas figuras. El estudio puede consultarse en: <https://www.cnmc.es/sites/default/files/4215971.pdf>.

- De igual modo, la necesidad de garantizar la competencia aún en territorios con menor población aconseja igualmente decantarse por esta opción de recursos compartidos. Se hace necesario examinar la legislación para favorecer la implantación de este modelo de negocio, en cuyo desarrollo exitoso las patronales bancarias pueden tener un papel fundamental.
- Resultaría adecuado aprovechar las iniciativas parlamentarias que se hallan en tramitación para garantizar la existencia de cajeros automáticos en municipios en riesgo de exclusión financiera, y lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley 4/2022, para fortalecer las previsiones normativas sobre la infraestructura de distribución y acceso al efectivo en todo el territorio.
- Para que la participación de la empresa pública Correos y Telégrafos en esta tarea resulte exitosa se requiere un refuerzo de sus medios en el entorno rural a fin de fortalecer su capacidad de atención. También deberían analizarse sus posibilidades para asumir otros servicios bancarios y, una vez testada la experiencia, examinar la oportunidad de reproducirla con otras entidades de perfil similar.
- La implantación de las medidas alternativas al circuito bancario, conocidas como *cash-back* y *cash-in-shop*, deberían ser objeto de una revisión de la regulación al objeto de garantizar la seguridad jurídica, el marco de actuación de cada interviniente en el proceso y su virtualidad práctica como medida alternativa de proximidad.

#### 5.4 LA PROTECCIÓN DE LOS CLIENTES FINANCIEROS

Como ya se avanzó en capítulos anteriores, la iniciativa legislativa que hubiera supuesto la implantación en España de una autoridad de protección del cliente financiero quedó frustrada con el final de la XIV legislatura, cuando había entrado ya en el Senado, y su tramitación se ha reiniciado en fechas muy recientes por lo que se halla en fase preliminar al tiempo en que se cierra la redacción de este informe.

La lectura del proyecto decaído y de los debates y trabajos parlamentarios en torno al mismo ponen de manifiesto un cambio de sensibilidad respecto a las vulnerabilidades y a cómo enfrentarlas. No se trata ya solo de que la propia idea aparezca frecuentemente aludida en el texto del proyecto, sino en cierto modo la actuación de la autoridad parece

querer orientarse en último término a la lucha contra la exclusión. De hecho, la disposición adicional cuarta preveía que, en un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la ley, la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero elaboraría un informe sobre la aplicación de la norma, que podría contener propuestas de reforma de la ley<sup>148</sup>. Esta previsión precisaba el contenido de dicho informe, al disponer que «examinará el desarrollo y la utilización del sistema de resolución extrajudicial de litigios, y el impacto de la ley en los clientes y las entidades financieras, en especial, en cuanto a la sensibilización de los clientes y de las entidades; particularmente, se analizará el impacto del nuevo sistema en las personas consumidoras vulnerables».

Esa sensibilidad se manifiesta también en otra de las cuestiones de calado presentes en el proyecto, la definición e introducción del denominado «principio de prestación personalizada», a partir del cual se pretendía establecer en el sector un modelo de servicio más atento a conocer las barreras que impiden el acceso de determinados colectivos y a establecer un canal que permita superarlas. Este principio se definía en el párrafo 9 del artículo 2, de la siguiente forma<sup>149</sup>:

Se entiende por prestación personalizada aquella que tiene en consideración la edad de la persona a la que se está prestando o va a prestarse servicios, su situación de discapacidad, la condición de persona extranjera y su situación administrativa, las características de la zona geográfica en la que reside en términos de población y el nivel de competencias digitales de dicha persona, entre otras características.

La citada autoridad quedaba en virtud del artículo 34 del proyecto obligada en primer término a aplicarlo a su proceso de presentación de reclamaciones y, además, en el artículo 27 se disponía un proceso de formación permanente muy centrado en seguir la evolución de estas realidades<sup>150</sup>. En concreto, se precisaba que:

---

<sup>148</sup> Dicho plazo resulta un poco escaso, habida cuenta de que tras la aprobación de la ley habrá que proceder a la puesta en marcha de organismo y lo previsible es que hasta pasado un tiempo no cuente con un bagaje suficiente de experiencias que le permita hacer una autoevaluación.

<sup>149</sup> El proyecto, a través de varias disposiciones finales, introducía este principio en los diferentes sectores mediante modificaciones de sus normas específicas, en lo referente a planes y fondos de pensiones (D. F. 3.<sup>a</sup>), entidades de crédito (D. F. 10.<sup>a</sup>), actividad aseguradora (D. D. F. F. 15.<sup>a</sup> y 21.<sup>a</sup>) o mercado de valores (D. F. 24.<sup>a</sup>). El concepto también se introdujo en el Proyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención a la clientela, igualmente decaído con el final de la XIV legislatura. Como ya se ha indicado, ambos proyectos han sido nuevamente introducidos en el Congreso de los Diputados al tiempo en que se cerraba la edición de este informe.

<sup>150</sup> El párrafo 2 de dicho artículo, lo concretaba así: «La Autoridad asegurará, por sí o a través de terceros, a los reclamantes la disponibilidad de canales presenciales, telefónicos y telemáticos para el servicio de asistencia en la interposición de reclamaciones, atendiendo al principio de prestación personalizada. Además, se deberá asegurar la existencia de personal específico

La Autoridad ofrecerá, al menos anualmente, formación específica a los Vocales y aquellos empleados que contribuyan o participen en la instrucción o resolución de los expedientes de reclamación. Dicha formación deberá incluir programas específicos dirigidos a la protección y defensa de las personas mayores de 65 años, de las personas con discapacidad y de otros colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión financiera. A tal efecto, las autoridades de supervisión harán un seguimiento de los programas de formación establecidos.

Ahora bien, el Defensor del Pueblo considera que sería bueno aprovechar la discusión del nuevo proyecto de ley que se ha presentado en abril de 2024 para que el mandato de esta Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero –si finalmente mantiene tal denominación– se refuerce en varios aspectos.

En lo que se refiere a las cuentas de pago básicas, sería necesario establecer un procedimiento de reclamación especialmente ágil para los supuestos de denegación de acceso a este producto, bloqueo o cierre de la cuenta, al menos para determinadas situaciones de especial vulnerabilidad. En casos de este tipo, la norma podría simplificar el trámite de la reclamación previa o, al menos, reducir el plazo de su respuesta (por ejemplo, siete días), transcurrido el cual quedaría abierta la vía ante dicha autoridad.

Por otro lado, el procedimiento ante este organismo debería contemplar supuestos de inversión de la carga de la prueba en aquellos casos en que se aporten indicios suficientes de actuación incorrecta por parte de la entidad. Por ejemplo, en casos de rechazo oral de la apertura de una cuenta de pago básica. También debería contemplarse esta medida en los mismos términos para supuestos en que se aleguen prácticas discriminatorias.

De hecho, por lo que se refiere a estas prácticas, la autoridad debería recibir un mandato específico que incluyera el examen de casos bajo las previsiones de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, y ajustar el elenco de sus resoluciones para que contemplara medidas adecuadas para el cese de la situación discriminatoria y para su reparación. En este punto, el título de actuación de esta autoridad sí que debería ser vinculante en todo caso, aunque afectase a buenas prácticas y usos financieros.

Las otras dos tareas que contempla la referida Ley 15/2022, en su artículo 25, la adopción de medidas preventivas y de medidas de garantía de la no repetición, serían

---

destinado a proporcionar esta asistencia, con formación y capacitación especializada a estos efectos, y con el que el reclamante pueda contactar, al menos, a través de líneas telefónicas gratuitas atendidas de manera personal. Asimismo, podrán establecerse acuerdos o convenios con entidades de las administraciones autonómicas, como los institutos de consumo, para facilitar la presentación en lugares próximos distribuidos territorialmente en todo el Estado y que sirvan también para dar información sobre el procedimiento regulado en esta Ley».

los campos en lo que se pone de manifiesto la necesidad de una estrecha colaboración entre esta autoridad y las autoridades sectoriales de supervisión (en lo que toca a este estudio el Banco de España). De esta forma, el organismo supervisor, debidamente alertado a través de esta colaboración, podrá mantener una actividad de monitorización de los datos que reciba a través de sus diversos sistemas e impartir criterios y promover buenas prácticas que permitan superar estos problemas más allá del caso concreto.

Esta colaboración estrecha estaba ya implícita en el proyecto de ley y ha de ser especialmente preservada si se pretende el objetivo de ofrecer una respuesta sólida a los procesos de exclusión financiera. Así, en el texto que llegó al Senado se incluían dos disposiciones que apuntaban hacia ese objetivo. La primera de ellas, inserta en la disposición adicional 10ª introducía una nueva disposición en la Ley 10/2024, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito para establecer una obligación de remisión periódica de datos al Banco de España relevantes para medir la inclusión financiera, que además podrían ajustarse en función de la evolución de fenómenos o de las lagunas que se fueran detectando<sup>151</sup>.

Sobre la base de los datos así obtenidos y de la información recabada por su labor supervisora y de análisis de la economía española, el Banco de España recibía una segunda encomienda –a través de la disposición adicional novena del proyecto de ley decaído en 2023– para la elaboración de un informe bienal sobre la situación de la inclusión financiera en España y sus perspectivas, que debería ser presentado por el Gobernador ante la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital del Congreso de los Diputados.

---

<sup>151</sup> El texto era el siguiente: «Disposición adicional vigesimocuarta. Obligación de información de remisión de datos sobre inclusión financiera. Las entidades de crédito remitirán al Banco de España en la forma y periodicidad que, reglamentariamente, se determine información relativa a: a) Canales de venta y distribución de productos y servicios bancarios financieros con atención presencial distinta de la oficina y la cobertura territorial de cada uno de ellos; b) Distribución territorial de cajeros automáticos por municipios y entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio; c) Características de las oficinas bancarias, tales como la existencia o no de servicios de caja, de cajeros, de horarios para determinados colectivos u operaciones, entre otras que, reglamentariamente, se puedan determinar. d) Frecuencia de operaciones de ingreso y retirada de efectivo de la clientela por edad y distribución territorial. e) Distribución territorial y por edad de los clientes. f) Otra información que reglamentariamente se puedan establecer. El Banco de España elaborará y publicará un informe semestral que recoja la evolución de estos indicadores y un análisis de las posibles causas de su comportamiento. Asimismo, el Banco de España pondrá a disposición de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional los datos recabados conforme a esta disposición».

**Teniendo en cuenta lo aquí expuesto, el Defensor del Pueblo:**

- **Espera que se reinicie con la mayor brevedad el procedimiento parlamentario de discusión y aprobación de la norma reguladora de la autoridad de defensa del cliente financiero, de modo que su efectiva puesta en marcha no se demore por mucho más tiempo.**
- **Considera muy relevante la atención que se prestaba en el proyecto decaído a concretar los instrumentos prácticos para diagnosticar los problemas de exclusión financiera y ofrecer facilidades para el acceso de las personas afectadas.**
- **Aboga por aprovechar dicho procedimiento legislativo para introducir en la norma ciertas previsiones que mejoren las posibilidades de ofrecer una solución ágil a determinados problemas de acceso y mantenimiento de las cuentas, especialmente con las cuentas de pago básicas.**
- **Apunta a la conveniencia de establecer el principio de inversión de la carga de la prueba en el procedimiento para determinados casos en que se aprecie una particular indefensión del cliente o cliente potencial, así como en aquellos en que se realicen alegaciones de discriminación que se aprecien como indiciariamente fundadas.**
- **Entiende que la autoridad de defensa del cliente financiero debiera recibir un mandato reforzado para examinar casos bajo las previsiones de la Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, incluyendo la previsión de que sus resoluciones en este ámbito tengan siempre carácter vinculante.**
- **Anima a que en el nuevo proyecto de ley se preste especial atención a las modalidades prácticas de colaboración entre organismos supervisores y la nueva autoridad a constituir, con el objetivo final de mejorar la coordinación, tanto en la fase de diagnóstico sobre la evolución de la exclusión financiera en todas sus vertientes como en la de evaluación de las medidas que se vayan poniendo en marcha para superarla.**

## 5.5 LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON NECESIDADES ESPECIALES

Aun cuando los primeros destinatarios de las medidas de accesibilidad universal sean las personas con discapacidad, lo cierto es que, tal y como consideró la Directiva (UE) 2019/882, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, esa perspectiva ha de entenderse como superada, puesto que tales previsiones benefician a un conjunto de personas mucho más amplio que por situaciones coyunturales (accidentes, enfermedades, procesos de recuperación, etc.), o que por sus circunstancias vitales (vejez) encuentran barreras para el acceso a determinados productos y servicios.

Incluso, en última instancia, un enfoque de acceso universal beneficia a la sociedad entera, puesto que previene la segregación y su efecto desvertebrador. Ese, precisamente, parece ser el enfoque del artículo 1 de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, que en su título primero efectúa la transposición de la referida directiva, cuando alude a que se trata de que los productos y servicios sujetos a esta regulación «optimicen su utilización previsible de manera autónoma por todas las personas y, en particular, por las personas con discapacidad».

De acuerdo con la información que han hecho pública las patronales bancarias, el sector ha asumido el compromiso de tener adaptados –en la fecha prevista para su entrada en vigor, el 28 de junio de 2025– la totalidad de sus canales, métodos de identificación, sistemas de pago, instalaciones y aplicaciones informáticas a las necesidades de toda la clientela<sup>152</sup>. A finales de 2023, según los datos recogidos por el Observatorio de Inclusión Financiera en su informe semestral, la situación era la siguiente:

- Se está procediendo a la adaptación de los cajeros para su uso por personas con dificultades visuales a través de guiados de voz y alto contraste<sup>153</sup>. Sobre esto no se facilitan datos globales, sino que tan solo se alude a que algunas entidades cuentan ya con un 82 % de sus cajeros con esta funcionalidad incorporada.

---

<sup>152</sup> Ver Observatorio de Inclusión Financiera, *Informe semestral de seguimiento de las medidas dirigidas a mejorar la atención personalizada de personas mayores y personas con discapacidad (Datos a fecha 30 de junio de 2023)*, ed. cit., pp. 11-13.

<sup>153</sup> Esta cuestión motivó en su día una la Comunicación 1/2010, del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobado en su noveno período de sesiones (15 a 19 de abril de 2013) en el asunto Szilvia Nyusti y Péter Takács contra Hungría en el que Comité apreció que las autoridades húngaras no habían eliminado la discriminación por motivos de discapacidad practicada por una entidad de crédito privada y no había velado por que las personas con discapacidad visual tuvieran acceso sin trabas a los servicios prestados por los cajeros automáticos en pie de igualdad con los demás clientes, concluyendo que se había producido un incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 9, párrafo 2.b) de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD/C/9/D/1/2010).

- Se encuentra en fase de desarrollo técnico la adaptación de los terminales de punto de venta (TPV) a las necesidades de personas con dificultades visuales.
- Se continúa con la adaptación de espacios físicos, por ejemplo, con la instalación de toldos para mejorar la visión de las pantallas de los cajeros o de rampas de acceso a instalaciones para personas con movilidad reducida. Sobre esto se pone de manifiesto que se echa en falta una mayor colaboración de las administraciones locales para facilitar las correspondientes licencias cuando las adaptaciones propuestas afectan a vías y espacios públicos.

El Defensor del Pueblo se congratula por el interés que las entidades bancarias manifiestan en dar cumplimiento a las previsiones de la norma en la fecha de su entrada en vigor, puesto que los períodos transitorios previstos en la disposición final 18.<sup>a</sup> de la propia ley permitirían unos plazos de implantación mucho más largos, en algunos casos hasta junio de 2035.

No obstante, hay que señalar que se halla pendiente de desarrollo la previsión de la disposición adicional primera de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que instaba al Gobierno a regular mediante norma reglamentaria un etiquetado en alfabeto braille, así como en otros formatos que garanticen la accesibilidad universal de aquellos bienes y productos de consumo de especial relevancia para la protección de la seguridad, integridad y calidad de vida de las personas ciegas y con discapacidad visual.

El Defensor del Pueblo también celebra la iniciativa adoptada por la Fiscalía General del Estado y las patronales bancarias de establecer un marco de colaboración para mejorar la protección patrimonial de las personas con discapacidad o en otras situaciones de vulnerabilidad, en el que también participa como observador el Banco de España.

Esta estrategia puede constituir una vía fecunda para trasladar los preceptos y el corpus teleológico de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad a las prácticas y usos bancarios y para mejorar la seguridad jurídica de los clientes y de las propias entidades, que deben atender al cumplimiento de sus obligaciones con responsabilidad, pero sin incurrir en excesos de celo o paternalismos alienantes.

La tarea del Grupo de Trabajo constituido para el desarrollo de este protocolo puede resultar esencial en la promoción de mejores prácticas y, en ese sentido, en el momento que la autoridad de defensa del cliente financiero se constituya y comience su actividad, su participación en dicho grupo –con el estatus que se considere más apropiado–, puede aportar y recibir información de interés para sacar a esta iniciativa el máximo provecho.

Cabe esperar que, en el desarrollo de su tarea, este Grupo de Trabajo se plantee cuestiones como, por ejemplo, los mejores instrumentos de pago para garantizar la autonomía y preservar la seguridad de las personas que precisan de la asistencia de algún cuidador en lo relativo al acceso al efectivo<sup>154</sup>.

**El este ámbito, el Defensor del Pueblo:**

- **Manifiesta su confianza en que el ritmo de los trabajos de adaptación de los instrumentos y la operativa bancaria a las disposiciones sobre requisitos de accesibilidad de los productos y servicios contenidas en la Ley 11/2023, de 8 de mayo, permita su plena operatividad antes de su entrada en vigor en junio de 2025.**
- **Considera el protocolo firmado entre la Fiscalía General del Estado y las patronales bancarias para mejorar la protección patrimonial de las personas con discapacidad o en otras situaciones de vulnerabilidad una iniciativa loable para hacer realidad el pleno goce de sus derechos por parte de estas personas y seguirá con interés los documentos que emita su Grupo de Trabajo.**
- **Estima que cuando la autoridad de defensa del cliente financiero inicie su actividad resultaría oportuno que esta se vinculara a dicho Grupo de Trabajo, tal y como ya lo está el Banco de España.**

## 5.6 LA FORMACIÓN FINANCIERA Y PARA LA ADAPTACIÓN A LOS CAMBIOS TECNOLÓGICOS

En el año 2008, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y el Banco de España pusieron en marcha el primer Plan Estatal de Educación Financiera, asumiendo las recomendaciones y principios de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de contribuir a la mejora de la cultura financiera de los ciudadanos, dotándoles de herramientas, habilidades y conocimientos para adoptar sus decisiones financieras informadas y apropiadas.

El plan actualmente vigente, el tercero de los aprobados hasta el momento, abarca el período 2022-2025 y desde los primeros párrafos de su presentación aparece ya la

---

<sup>154</sup> En este asunto, Fernando Zunzunegui (*ob. cit.*, p. 52) apuesta por la implantación para estos casos de una «*Carer's Card*» o «tarjeta cuidador», para facilitar a las personas mayores o dependientes un acceso seguro al efectivo y a los servicios de pago y evitar que tengan que poner en manos de terceras personas otros instrumentos más comprometidos, como las tarjetas de débito y su correspondiente PIN que permite utilizarlas.

necesidad de acompasar sus objetivos con el impacto de la digitalización, de la que se afirma que se traduce «en nuevos modelos de negocio innovadores que son disruptivos para el desarrollo de las relaciones financieras entre los individuos y las empresas, y en particular en la contratación de productos financieros»<sup>155</sup>.

Ciertamente, promover la formación sobre estas cuestiones resulta una medida imprescindible para evitar problemas de segregación y de segmentación de los grupos sociales, pero se ha de ser realista sobre la accesibilidad de este tipo de formación y sobre sus efectos prácticos.

Ahora bien, una cosa es tener acceso a una determinada aplicación, otra usarla, y otra sentirse cómodo con ese modo de relacionarse. La existencia de ritmos distintos de adaptación o de una actitud renuente a pasar de un modelo de relaciones a otro va a existir siempre y se reproducirá cada vez que se implante un avance tecnológico que la mayoría de las personas afectadas percibirán como un cambio en la manera en que se hacían las cosas hasta ese momento. En el caso de los asuntos financieros –y en lo que aquí interesa de la relación contractual con las entidades bancarias–, a esas resistencias se añadirán consideraciones subjetivas de seguridad y confianza, que resultan relevantes para la clientela y que lo son cada vez más a medida que se van cumpliendo años.

La confianza se puede ir adquiriendo y la formación ayuda en ese propósito<sup>156</sup>. Pero primero ha de existir la motivación o la necesidad<sup>157</sup>. En todo caso, la educación

---

<sup>155</sup> Plan de educación financiera, 2022-2025, pp. 4-5. El texto de este plan puede consultarse en el siguiente enlace:

[https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/PlanEducacion/Planeducacionfinanciera\\_22\\_25es.pdf](https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/PlanEducacion/Planeducacionfinanciera_22_25es.pdf)

El plan cuenta también con el portal web «Finanzas para todos» a través del cual se puede acceder a contenidos y noticias con propósito pedagógico (<https://www.finanzasparatodos.es/>). El Banco de España también dispone del Portal del Cliente Bancario, más específicamente dirigido a las cuestiones a las que se refiere el presente estudio: (<https://cliente.bancario.bde.es/pcb/es/>).

<sup>156</sup> A este respecto puede citarse con carácter ilustrativo el proyecto «Me Apptualizo» puesto en marcha por la entidad EmancipaTIC con el apoyo de la AEB y entre cuyos objetivos está aumentar las habilidades y el control de las personas mayores en el uso de sus teléfonos móviles y aumentar la confianza en el uso de la banca en línea. Los datos aportados a esta institución por dicha entidad muestran un notable incremento de la seguridad y confianza subjetiva de las personas que han completado el programa, si bien no se dispone de datos de uso, transcurrido un tiempo, que corroboren lo manifestado por los participantes tras la finalización de las actividades formativas (<https://www.emancipatic.org/me-apptualizo/>).

<sup>157</sup> A estos efectos resulta interesante aludir a iniciativas como la del Gobierno de Cantabria que en la Orden por la que convocaba las bases para ayudas a empresas privadas para la instalación de 39 cajeros automáticos en municipios en riesgo de despoblamiento, con el fin de revertir su declive demográfico, incluyó entre las actividades subvencionables la asistencia y formación sobre el funcionamiento de los cajeros instalados, dirigida a los vecinos de los municipios donde se instalen, previendo un período de al menos seis semanas siguientes a la instalación y con una actividad mínima de una hora a la semana por cada cajero instalado

financiera no puede considerarse una solución por sí sola, porque eso implica cargar sobre la ciudadanía –en su condición de clientes– el peso de adaptarse a los cambios y a la digitalización<sup>158</sup>. Las barreras que se generan en el tránsito al mundo digital muchas veces ya se han dado previamente en la vida cotidiana, y las posibilidades reales de adaptación en muchos casos no existen o requieren de un esfuerzo que no resulta razonable exigir.

Por esta razón es tan importante asumir la idea de que todas las personas pueden en algún momento sentirse desplazadas o excluidas como consecuencia del avance digital y del paulatino, pero perceptible, incremento del nivel de conocimientos requeridos para realizar una gestión autónoma de las propias finanzas.

De ahí que resulte muy relevante que los futuros planes de educación financiera dediquen una mayor atención a cómo llegar a los colectivos en riesgo de vulnerabilidad o directamente en situación vulnerable. Para ello, el Defensor del Pueblo considera que es necesario asumir una visión más amplia del concepto de persona vulnerable en el ámbito financiero y que, al tiempo, se desarrollen estrategias para cada uno de los grupos en que cabe encuadrar a las personas vulnerables, identificando adecuadamente sus especificidades.

En esa línea, se ha de recordar que en el proyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, decaído en 2023, la promoción de la educación financiera se contemplaba como uno de los ámbitos de actuación para este organismo. En concreto, se le dedicaba un título, con dos artículos (54 y 55), en los que se preveía la participación de esta autoridad en el plan de educación financiera, señalando como colectivos de atención preferente a las personas mayores de 65 años, las personas con discapacidad y cualesquiera otras que puedan encontrarse en situación de riesgo de exclusión financiera.

No obstante, el proyecto adoptaba un enfoque propio de la perspectiva de «*lifelong learning*», o «aprendizaje a lo largo de la vida», ya que contemplaba la promoción de contenidos sobre educación financiera en los diferentes niveles del sistema educativo formal, así como acciones en el ámbito educativo no formal a través de convenios con asociaciones o fundaciones. Sería bueno que en la próxima edición del plan este enfoque se viera potenciado.

---

(artículo 4). Los ayuntamientos deben comprometerse a facilitar las instalaciones municipales y los dispositivos tecnológicos necesarios para que dicha formación y asistencia pueda ofrecerse (Orden PRE/77/2021, de 12 de julio, <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=363803>).

<sup>158</sup> Así lo mantiene Apol·lònia Martínez Nadal en «Soluciones jurídicas para la inclusión financiera de la tercera edad (más allá de los protocolos voluntarios)», *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 326, 2022, p. 4.

En definitiva, se trata de poner el acento en cómo preparar a los clientes financieros –que potencialmente incluye a todos los habitantes de España desde que alcanzan cierta edad–, para manejarse con confianza en un entorno cambiante. Si hoy es la digitalización la realidad que se percibe como el principal reto y al tiempo la principal oportunidad del negocio bancario, igualmente surgirán novedades que implicarán nuevos retos y también nuevas oportunidades.

Una de las novedades que se anuncia próxima es el uso de aplicaciones de inteligencia artificial en los sistemas bancarios. Esto no obligará a un «reaprendizaje», una vez más, de cómo hacer las cosas hasta ese momento más comunes y lo que es o no seguro. Puede incluso que las nuevas tecnologías faciliten soluciones a problemas que actualmente se tienen y que se han abordado en este informe. Pero, al tiempo, surgirán problemas asociados al uso de la analítica de datos o sistemas de inteligencia artificial en la gestión, monitorización y procesos de toma de decisiones. Ello obligará a establecer disposiciones para que la clientela pueda conocer los datos que se utilizan para entrenar a los algoritmos, su lógica de funcionamiento y el sistema establecido para evaluar sus resultados y, también, para que las personas interesadas cuenten con procedimientos para defenderse frente a sesgos discriminatorios y para reclamar una revisión humana de las decisiones que les afecten.

En cualquier caso, es y seguirá siendo necesario que el diseño de estas herramientas apueste por la inclusión y la accesibilidad. La inclusión en estos procesos del diseño de pruebas de uso para testar las dificultades que las personas pertenecientes a colectivos con menor capacitación digital encuentran para la comprensión y el manejo de estas herramientas podría aportar una información de gran valor para trabajar activamente en la reducción de la brecha digital. Por ejemplo, mediante el desarrollo de programas que se adapten al nivel del usuario y le ayuden en aquellos puntos que se identifiquen como de mayor dificultad.

Junto a todo ello, para no generar nuevos «guetos de exclusión bancaria», será preciso ir ajustando en la medida oportuna, mediante una actuación pública fundamentada en razones de equidad y justicia, la balanza que tiene a un lado la eficiencia y el beneficio y al otro la inclusión y la igualdad real.

**Con relación a lo expuesto, el Defensor del Pueblo:**

- **Considera muy necesario el desarrollo de planes de educación financiera, aunque no puede pretenderse que esta sea por sí misma la solución a los problemas de exclusión financiera.**
- **Entiende que estos planes deben dedicar mayor atención a identificar adecuadamente a los colectivos en riesgo de vulnerabilidad y situación vulnerable, al objeto de desarrollar estrategias de trabajo específicas para cada uno de ellos.**
- **Apuesta por incorporar a estos planes un enfoque de aprendizaje a lo largo de toda la vida.**
- **Estima que la introducción de procedimientos basados en inteligencia artificial en el ámbito de la operativa bancaria obligará a redefinir los derechos y obligaciones de las partes y a garantizar procedimientos de verificación ágiles y eficaces.**
- **Está persuadido de que una de las vías más efectivas para hacer frente a la brecha digital aplicada al ámbito bancario es incorporar en el diseño de las herramientas criterios de máxima accesibilidad e inclusión y prestar especial atención a la usabilidad, especialmente entre personas pertenecientes a colectivos con menor capacitación digital.**

## 6 RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE MEJORES PRÁCTICAS BANCARIAS

En atención a lo expuesto en este informe, el Defensor del Pueblo considera necesario dirigir a las instituciones, administraciones y entidades públicas varias Recomendaciones, a través de las cuales se propone la modificación de determinados aspectos de la normativa y la implementación de planes de acción y políticas públicas.

### 1. A la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa (Ministerio de Economía, Comercio y Empresa)

1. Proceder a la determinación de lo que debe entenderse como operativa bancaria básica respecto de cualquier tipo de cuenta.
2. Promover que dicha operativa bancaria básica reciba la consideración de servicio económico de interés general.
3. En el marco de la referida declaración, establecer los ámbitos en los que por motivos geográficos o por la detección de necesidades que requieran de atención individualizada, deba garantizarse la existencia de oficinas presenciales y de cajeros.
4. Asegurar que el despliegue de la red de oficinas presenciales y cajeros salvaguarde la competencia entre las entidades, fomentando modelos de gestión multimarca, allí donde la concurrencia de los operadores económicos no la garantice.
5. En el caso de que se considere necesario el establecimiento de un régimen de compensaciones como consecuencia de la declaración como servicio económico de interés general, ponderar debidamente a estos efectos el coste que supuso, en su momento, el rescate de varias entidades bancarias con cargo a fondos públicos.
6. Revisar la normativa de protección del cliente y usuario bancario para mejorar su coherencia y reflejar la singular posición que estas entidades asumen como cauces que facilitan el acceso regular al tráfico económico y monetario, así como a muy diversos trámites con relevancia jurídica o a la percepción de prestaciones y ayudas.
7. En relación con la necesidad de crear una autoridad de defensa del cliente financiero, se recomienda adoptar las siguientes iniciativas:

- a) Establecer que en su procedimiento de resolución de conflictos se prevea la posibilidad de invertir la carga de la prueba, cuando menos en determinados supuestos de denegación informal de la apertura de una cuenta de pago básica o cuando se alegue una práctica discriminatoria y se aporten indicios suficientes al respecto.
  - b) Incorporar igualmente dicha inversión de la carga de la prueba en las normas procesales con arreglo a las cuales deban sustanciarse procedimientos judiciales relativos a la denegación de cuentas de pago básicas.
  - c) Prever que dicha autoridad tenga competencia para examinar casos bajo las previsiones de la Ley 15/2022, de 12 de junio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.
  - d) Disponer que las resoluciones de esta autoridad que aprecien prácticas contrarias a la igualdad de trato y la no discriminación tengan siempre carácter vinculante.
  - e) Reforzar las previsiones de colaboración de la autoridad de defensa del cliente financiero con los organismos reguladores, así como la de estos entre sí, para analizar problemas de exclusión financiera y evaluar el efecto de las medidas que se vayan implantando para prevenirlos.
  - f) Introducir un procedimiento más ágil frente a problemas de denegación de acceso a este tipo de cuentas, al menos cuando se acredite que la persona interesada no dispone de ninguna otra cuenta y que ella o su unidad familiar se hallen en alguna situación de vulnerabilidad socioeconómica que podría dar lugar a la percepción de ayudas sociales.
8. Revisar las disposiciones sobre infracciones y sanciones aplicables a la denegación o cancelación de las cuentas de pago básicas, para efectuar un mejor ajuste en términos de proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones previstas.
  9. Reforzar por medio de disposiciones legislativas la capacidad del Banco de España para monitorizar la calidad de la atención a la clientela por medios presenciales y la evolución de la demanda que presenta, así como su impacto sobre los diferentes tipos de exclusión financiera existentes o que vayan surgiendo.
  10. Revisar y, en su caso, fortalecer la normativa respecto a la infraestructura de distribución y acceso al efectivo en la totalidad del territorio nacional.
  11. Acometer las reformas normativas necesarias para mejorar la seguridad jurídica y el marco de actuación de todas las partes en las medidas de atención alternativa al circuito bancario denominadas cash-back y, especialmente, para el caso de la fórmula conocida como cash-in-shop.

12. Poner en marcha una campaña de publicidad institucional sobre el derecho de acceso a las cuentas de pago básicas, sus condiciones de apertura y mantenimiento y su relevancia para conseguir la inclusión financiera y socioeconómica.
13. Establecer, en colaboración con el Ministerio de Hacienda, una incidencia en los procedimientos de pago que facilite, con carácter general, el cambio ágil de cuentas comerciales a cuentas de pago básicas, de manera que la percepción de prestaciones y ayudas públicas de carácter social no se vea interrumpida. Asimismo, y para los casos en que se acredite la imposibilidad de proceder al pago en plazo a consecuencia de la falta de una cuenta operativa, prever la posibilidad extraordinaria de efectuar los abonos por vías alternativas, hasta que la situación se haya normalizado.
14. Reforzar la atención prestada en los planes estatales de educación financiera a los colectivos en riesgo de vulnerabilidad y en situación vulnerable, e incluir estrategias específicas para cada uno de estos grupos.
15. Estudiar el impacto de la introducción de procedimientos de gestión bancaria basados en técnicas de inteligencia artificial, al objeto de concretar los derechos y obligaciones de las partes y garantizar la existencia de sistemas de verificación periódicos, ágiles y eficaces.

## 2. Al Banco de España

Con independencia de las Recomendaciones que siguen, ha de tenerse también en cuenta la Recomendación que el Defensor del Pueblo formuló al Gobernador del Banco de España, en noviembre de 2023, para que se diera cumplimiento en el ámbito de supervisión de dicho organismo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que obliga a la aplicación de métodos o instrumentos suficientes para la detección y prevención de situaciones discriminatorias, así como a la articulación de medidas adecuadas para el cese de tales situaciones, que ha sido aceptada por dicha autoridad<sup>159</sup>.

1. Emitir una circular que clarifique las menciones que la normativa sobre cuentas de pago básicas hace a la imposibilidad de ejecución de la expulsión de ciudadanos extranjeros por razones jurídicas o de hecho, a

---

<sup>159</sup> Ver en <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/medidas-necesarias-para-cumplir-el-plan-integral-para-la-igualdad-de-trato-y-no-discriminacion/>

fin de que no se efectúen requerimientos documentales de imposible cumplimiento.

2. Establecer una vía de cooperación estable con las autoridades de la Policía Nacional, como cuerpo responsable de la gestión documental de identidad para ciudadanos españoles y extranjeros que permita trasladar de manera periódica a las entidades bancarias información que les facilite la tarea de determinar los documentos de identificación personal exigibles en cada supuesto o situación administrativa.
3. Publicar, en colaboración con el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC), una actualización de los «Criterios comunes de buenas prácticas sobre la aplicación de la normativa de prevención de blanqueo al adoptar bloqueos o cancelar relaciones con la clientela», que contemple las especiales circunstancias en las que pueden encontrarse determinadas personas que pretendan acceder a cuentas de pago básicas, que prime el control continuado de los movimientos financieros y evite las denegaciones basadas en apreciaciones de riesgo genérico, por su carácter discriminatorio.
4. Dictar instrucciones para facilitar el tránsito entre cuentas comerciales y cuentas de pago básicas, prestando especial atención al supuesto de implicación de dos entidades bancarias, todo ello con el objetivo de facilitar en lo posible la continuidad de los pagos por servicios y suministros básicos y la percepción de prestaciones y ayudas de carácter social.
5. Dictar criterios y establecer buenas prácticas bancarias para los procedimientos de bloqueo y cierre de cuenta, atendiendo a situaciones de vulnerabilidad y percepción de ayudas o prestaciones sociales.
6. Realizar un estudio, en colaboración con la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, sobre el coste neto asociado a la gestión de cuentas de pago básicas, así como sobre las vías a través de las cuales podría incentivarse el que las entidades bancarias las ofrezcan a su clientela.
7. Mejorar el seguimiento de la información estadística disponible sobre el acceso, operativa asociada y gestión de las cuentas de pago básicas, así como su uso por personas pertenecientes a colectivos especialmente vulnerables o en riesgo de exclusión.
8. Crear una comisión de seguimiento de la lucha contra la exclusión financiera que realice estudios de las características y los factores de

vulnerabilidad específicos que pueden afectar a cada uno de los colectivos más expuestos.

9. Constituir un grupo de trabajo para examinar la viabilidad de que la empresa pública Correos y Telégrafos pueda prestar servicios adicionales por cuenta de las entidades bancarias, así como la posibilidad de reproducir ese modelo de agencia con otras entidades con características y niveles de implantación territorial similares.
10. Reforzar la atención prestada en los planes estatales de educación financiera a los colectivos en riesgo de vulnerabilidad y en situación vulnerable, e incluir estrategias específicas para cada uno de estos grupos.
11. Establecer un grupo de trabajo para analizar las experiencias que se vayan conociendo sobre la aplicación de técnicas de inteligencia artificial en los procedimientos y la operativa bancaria, y estimar su impacto y los procedimientos de evaluación de posibles sesgos y otros efectos indeseados.

### **3. A la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC)**

1. Realizar un estudio, en colaboración con el Banco de España, sobre el coste neto asociado a la gestión de cuentas de pago básicas, así como sobre las vías a través de las cuales podría incentivarse el que las entidades bancarias las ofrezcan a su clientela.
2. Realizar un estudio que facilite vías para garantizar, en términos prácticos, la competencia entre entidades en entornos en que no esté asegurada la presencia sobre el territorio de varias entidades bancarias.

### **4. Al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC)**

1. Publicar, en colaboración con el Banco de España, una actualización de los «Criterios comunes de buenas prácticas sobre la aplicación de la normativa de prevención de blanqueo al adoptar bloqueos o cancelar relaciones con la clientela», que contemple las especiales circunstancias en las que pueden encontrarse determinadas personas que soliciten acceder a cuentas de pago básicas, que prime el control continuado de los movimientos financieros y evite las denegaciones basadas en apreciaciones de riesgo genérico, por su carácter discriminatorio.
2. Realizar con carácter periódico evaluaciones sobre el impacto que la aplicación de la normativa de prevención del blanqueo de capitales y la

financiación del terrorismo puede tener sobre determinados colectivos en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión social, al objeto de emitir instrucciones que permitan cumplir los objetivos de esta legislación sin incurrir en exigencias desproporcionadas o excesivas.

#### **5. A la Sociedad Mercantil Estatal Correos y Telégrafos, S.A.**

1. Adoptar medidas para aumentar la capacidad de atención en el mundo rural y en las zonas más despobladas.
2. Promover un grupo de trabajo, en coordinación con el Banco de España y otros actores relevantes, para analizar las posibilidades de que esa sociedad pueda asumir, en condición de agente, servicios bancarios adicionales a los que ya presta.

#### **6. Propuestas de mejores prácticas a las entidades bancarias**

El Defensor del Pueblo considera que la tarea de prevenir y superar los factores que conducen a la exclusión financiera no solo corresponde a los poderes públicos, sino que las propias entidades bancarias tienen en este ámbito un papel muy relevante.

Por esta razón, y con carácter complementario a las Recomendaciones que figuran más arriba, el Defensor del Pueblo dirige una serie de propuestas a las patronales bancarias, a la Asociación Española de Banca (AEB), a la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) y a la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito.

En este caso se dejará constancia de las respuestas que se reciban a efectos de poder dar cuenta de ellas a las Cortes Generales, pero no se efectuará propiamente un seguimiento, tal y como se hace con las Recomendaciones, ya que estas propuestas no están dirigidas a las entidades administrativas o a autoridades y funcionarios que tengan la obligación legal de colaborar con esta institución. Dichas propuestas son las siguientes:

1. Reforzar entre las plantillas de sus entidades asociadas el conocimiento de la legislación de igualdad de trato y contra la discriminación.
2. Fortalecer los procedimientos de gestión internos para evitar la denegación verbal de solicitudes de apertura de cuentas de pago básicas, así como los requerimientos de acreditación documental que resulten exorbitantes.
3. Promover el establecimiento, en cada entidad o en la correspondiente asociación, de un punto focal que permita resolver dudas y dirigir solicitudes genéricas de aclaración a las autoridades de la Policía Nacional encargadas de la gestión de los documentos de identificación

para personas nacionales y extranjeras. Dichas solicitudes de aclaración se deberían formular a través de un canal que preserve en todo caso la privacidad de los interesados.

4. Incorporar el ofrecimiento de cuentas de pago básicas como una medida alternativa para personas en dificultades financieras que hayan tenido problemas para atender pagos derivados de la gestión de ciertos productos.
5. Perseverar en el objetivo de que todos los instrumentos, canales y la operativa bancaria de sus entidades asociadas se encuentren plenamente adaptadas a las previsiones de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, antes de la fecha prevista para la entrada en vigor de los requisitos de accesibilidad para productos y servicios.
6. Continuar la tarea emprendida a través del protocolo de colaboración firmado por la Fiscalía General del Estado para mejorar la protección patrimonial de las personas con discapacidad y en otras situaciones de vulnerabilidad.
7. Promover la incorporación a dicho protocolo de colaboración y al grupo de trabajo previsto de la autoridad de defensa del cliente financiero, una vez que esta inicie su actividad.
8. Promover entre sus entidades asociadas el desarrollo de herramientas digitales basadas en principios de máxima inclusión y accesibilidad, prestando especial atención a la usabilidad, especialmente para las personas con menor capacitación en este tipo de instrumentos.

---

## **Bibliografía y apéndice normativo**



## BIBLIOGRAFÍA

- Valeria Abarca, Alberto Conejos y otros, *Análisis del papel del dinero en efectivo en las áreas despobladas de España*, Universidad de Zaragoza, 2021.
- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), *Fundamental rights of older people: ensuring access to public services in digital societies*, Viena, FRA, 2023. Disponible en: <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/older-people-digital-rights#read-online>
- María Alonso, Eduardo Gutiérrez y otros, «La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: comparación internacional y entre servicios», Banco de España, *Documentos Ocasionales*, núm. 2.215, 2022. Disponible en: <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/22804/1/do2215.pdf>
- María Concepción Alonso, Eduardo Gutiérrez y otros, «Un repaso de las diversas iniciativas desplegadas a nivel nacional e internacional para hacer frente a los riesgos de exclusión financiera», Banco de España, *Documentos Ocasionales*, núm. 2.305, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.53479/29772>
- Analistas Financieros Internacionales (AFI), *Notas de divulgación sobre Banca y Finanzas. Inclusión Financiera en España*, Madrid, AFI, Monografía núm. 4, 2021. Disponible en: <https://www.afi-research.es/InfoR/descargas/2057884/1832181/Inclusion-Financiera-en-Espana.pdf>
- Ararteko, *La protección de los derechos de las personas en sus relaciones con las entidades financieras*, Vitoria-Gasteiz, Ararteko, 2013. Disponible en: [https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_3248\\_3.pdf](https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3248_3.pdf)
- Benito Arruñada, *La protección administrativa de las relaciones financieras*, Madrid, Federación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea), 2023. Disponible en: [https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2023/ap2023-11.pdf?utm\\_source=documentos&utm\\_medium=enlace&utm\\_campaign=estudio](https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2023/ap2023-11.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio)
- Asociación Española de Banca (AEB), Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) y Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC), *Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca*, Madrid, AEB, 2022. Disponible en: [https://www.ceca.es/wp-content/uploads/2022/03/Documento-consolidado\\_Protocolo-estrategico-banca.pdf](https://www.ceca.es/wp-content/uploads/2022/03/Documento-consolidado_Protocolo-estrategico-banca.pdf)
- , *Hoja de ruta para reforzar la inclusión financiera en las zonas rurales*, Madrid, AEB, 2022. Disponible en: <https://s1.aebanica.es/wp-content/uploads/2022/10/hoja-de-ruta-para-reforzar-la-inclusin-financiera-en-las-zonas-rurales.pdf>
- , *Estudio de satisfacción mayores de 65 años*, Madrid, AEB, 2023. Disponible en: [https://observatorioinclusionfinanciera.es/wp-content/uploads/2023/03/aebcecaunacc\\_encuesta\\_mayores.pdf](https://observatorioinclusionfinanciera.es/wp-content/uploads/2023/03/aebcecaunacc_encuesta_mayores.pdf)
- Alfredo Bachiller Cacho, Emilio Martín Vallespín y Patricia Bachiller Baroja, «La otra cara de la banca 2.0: el fenómeno de la exclusión financiera en España». En José Manuel Delgado Gómez, Emilio Huerta Arribas y Carlos Ocaña Pérez de Tudela

- (coords.), *Empresa, economía y sociedad: homenaje a Vicente Salas Fumás*, Madrid, Funcas, 2021, p. 567-592. Disponible en: [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/09/27\\_LHVicente-Salas.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/09/27_LHVicente-Salas.pdf)
- Banco Central Europeo, Dictamen del Banco Central Europeo, de 1 de febrero de 2019, sobre las limitaciones a los pagos en efectivo (CON/2022/9). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019AB0004&from=ET>
- , Dictamen del Banco Central Europeo, de 15 de marzo de 2022, sobre las limitaciones a los pagos en efectivo (CON/2022/9). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022AB0009&qid=1699284678490>
- , *List of supervised entities (as of 1 January 2024)*. Documento web, disponible en: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/html/index.en.html>
- Banco de España, *Memoria de Reclamaciones 2020*, Madrid, Banco de España, 2021. Disponible en: <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/17213>
- , *Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo 2022*, Madrid, Banco de España, 2022. Disponible en: [https://www.bde.es/f/webbde/INF/MenuVertical/BilletesYMonedas/Estudios\\_e\\_informes/Estudio\\_sobre\\_habitos\\_efectivo/InformeEjecutivo\\_Estudio\\_habitos\\_uso\\_efectivo\\_VF\\_C\\_E.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/INF/MenuVertical/BilletesYMonedas/Estudios_e_informes/Estudio_sobre_habitos_efectivo/InformeEjecutivo_Estudio_habitos_uso_efectivo_VF_C_E.pdf)
- , «La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España. Informe de seguimiento 2023», Banco de España, *Documentos Ocasionales*, núm. 2.320, 2023. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosOcasionales/23/Fich/do2320.pdf>
- Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, *Plan de Educación Financiera 2022-2025*, Madrid, Banco de España, 2022. Disponible en: <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/21123/1/plan-educacion-financiera-2022-2025-es-resumen.pdf>
- Adolfo Barajas, Thorsten Beck y otros, «Financial Inclusion: What Have We Learned So Far? What Do We Have To Learn?», *IMF Working Papers*, núm. 157, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.5089/9781513553009.001>
- Esther Barrueta, «La influencia de las nuevas tecnologías en la inclusión financiera», Banco de España, *Artículos Analíticos. Boletín Económico*, núm. 1, 2020. Disponible en: <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/10527/1/be2001-art5.pdf>
- Santiago Carbó Valverde y Francisco Rodríguez Fernández, «Concepto y evolución de la exclusión financiera: una revisión», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 244, 2015. Disponible en: [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_CIE/244art09.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/244art09.pdf)
- Santiago Carbó Valverde, Pedro J. Cuadros Solas y Francisco Rodríguez Fernández, *Informe sobre el sector bancario español en un entorno de cambios en la productividad*, Madrid, Funcas, 2021. Disponible en: <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/11/Informe-Sector-Bancario-COMPLETO.pdf>

- Comisión Europea, *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, 2008. Disponible en: <https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/financial-services-provision-and-prevention-of-financial-exclusion.pdf>
- , Comunicación de la Comisión. Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2011), *Diario Oficial de la Unión Europea*, C, núm. 8, 11 de enero de 2012. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111\(03\)&rid=5](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111(03)&rid=5)
- , Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Nueva Agenda del Consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible*, COM(2020) 696 final, 13 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0696&qid=1712142975650>
- , *Libro verde sobre el envejecimiento. Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones*, COM(2021) 50 final, 27 de enero de 2021. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0050>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos*, E/CNMC/003/21, Colección Estudios de Mercado, 2022. Disponible en: <https://www.cnmec.es/sites/default/files/4215971.pdf>
- Comité de Ética en Intervención Social de Bizkaia (CEIS), *Conflictos éticos relacionados con la dificultad de apertura de cuentas de pago básicas*, 2021. Disponible en: <https://www.asociacionbioetica.com/uploads/files/56.pdf>
- Laura Crespo, Najiba El Amrani y otros, «Heterogeneidad en el uso de los medios de pago y la banca *online*: un análisis a partir de la encuesta financiera de las familias (2002-2020)», Banco de España, *Documentos Ocasionales*, núm. 2308, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.53479/29816>
- Cruz Roja Española, *Boletín sobre vulnerabilidad social*, núm. 11, 2015. Disponible en: <https://www2.cruzroja.es/documents/5640665/13549052/Boletin+sobre+vulnerabilidad+social+N11.pdf/50aa2efb-81d7-707d-968c-47c569d73c23?t=1556527894623>
- Defensor del Pueblo, *Estudio sobre participaciones preferentes*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2013. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-03-Estudio-sobre-las-Participaciones-Preferentes.pdf>
- , *Estudio sobre crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2013. Disponible en: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-11-Crisis\\_economica\\_e\\_insolvencia\\_personal.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-11-Crisis_economica_e_insolvencia_personal.pdf)
- , «Crisis económica y desigualdad», *Informe anual 2017*, vol. I.2, Madrid, Defensor del Pueblo, 2018. Disponible en: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/03/Informe\\_anual\\_2017\\_vol.I.2\\_Crisis\\_economica.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/03/Informe_anual_2017_vol.I.2_Crisis_economica.pdf)
- , «La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias», *Informe anual 2018*, vol II, Madrid, Defensor del Pueblo, 2018. Disponible en: [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/06/II\\_Estudios\\_documentos\\_de\\_trabajo.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/06/II_Estudios_documentos_de_trabajo.pdf)

- Asli Demirgüç-Kunt, Leora Klapper y otros, *The Global Findex Database 2021. Financial Inclusion, Digital Payments, and Resilience in the Age of Covid-19*, Washington D.C., World Bank Group, 2022. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10986/37578>
- Economistas sin Fronteras, *Las cuentas de pago básicas en el sistema financiero español*, Madrid, Economistas sin Fronteras, 2019. Disponible en: <https://ecosfron.org/wp-content/uploads/2020/03/Las-Cuentas-de-Pago-B%C3%A1sicas-en-el-Sistema-Financiero-Espa%C3%B1ol-2019.pdf>
- Javier Esteban Ríos, «La actividad bancaria como servicio de interés económico general: de la regulación a la prestación obligatoria de servicios», *Revista de Derecho del Sistema Financiero*, núm. 3, 2022, p. 209-228. Disponible en: <https://rdsfin.com/wp-content/uploads/2022/09/NUMERO-3-pags-209-228.pdf>
- European Anti Poverty Network (EAPN), *Inclusión financiera para el desarrollo sostenible, un enfoque de derechos en el proceso de reconstrucción post pandemia*, Madrid, EAPN España, 2021. Disponible en: [https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1637059788\\_estudio-exclusion-financiera\\_vfinal.pdf](https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1637059788_estudio-exclusion-financiera_vfinal.pdf)
- , *13º Informe 2023: El estado de la pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030*, Madrid, EAPN España, 2023. Disponible en: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2023-Personas-con-discapacidad.pdf>
- European Banking Authority, *EBA report on de-risking and its impact on access to financial services* (EBA/REP/2022/01), 5 de junio de 2022. Disponible en: <https://service.betterregulation.com/document/551869>
- , *Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking'* (EBA/Op/2022/01), 5 de enero de 2022. Disponible en: [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document\\_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20\(EBA-Op-2022-01\)/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20(EBA-Op-2022-01)/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf)
- European Investment Fund, «Financial and social inclusion in Europe», *EIF Working Paper*, núm. 72, 2021. Disponible en: [https://www.eif.org/news\\_centre/publications/eif\\_working\\_paper\\_2021\\_72.pdf](https://www.eif.org/news_centre/publications/eif_working_paper_2021_72.pdf)
- Beatriz Fernández Olit, *Tendencias de la exclusión financiera: efectos de la transformación del sector bancario español*, tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2015. Disponible en: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencEcoEmp-Bfernandez/FERNANDEZ\\_OLIT\\_Beatriz\\_Tesis.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:CiencEcoEmp-Bfernandez/FERNANDEZ_OLIT_Beatriz_Tesis.pdf)
- Laura Ferrando y Diana Posada, «Uso del efectivo y de otros medios de pago: ¿cómo está cambiando la forma en que pagamos?», Banco de España, *Boletín Económico*, T-1/01, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.53479/24994>
- Fundació Ferrer i Guàrdia, *Encuesta brecha y capacitación digital en España 2022*, Resumen ejecutivo, Barcelona, 2023. Disponible en: [https://www.ferreruardia.org/web/content/10700?access\\_token=3b5fadd0-6128-44dc-9741-b5843103007b&unique=225fed9e0bee0f5ea9c152a7d4d7be28f6bbfd7b](https://www.ferreruardia.org/web/content/10700?access_token=3b5fadd0-6128-44dc-9741-b5843103007b&unique=225fed9e0bee0f5ea9c152a7d4d7be28f6bbfd7b)
- Francisco Jesús Gálvez Sánchez, *Inclusión financiera y discapacidad*, tesis doctoral, Universidad Miguel Hernández de Elche, 2021. Disponible en: <https://hdl.handle.net/11000/27494>

- Francisco Jesús Gálvez Sánchez, Juan Lara Rubio y otros, «Research Advances on Financial Inclusion: a Bibliometric Análisis», *Sustainability*, vol. 13, núm. 3.156, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/su13063156>
- Global Partnership for Financial Inclusion (GPII), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2019), *G20 Fukuoka policy priorities on aging and financial inclusion: 8 key steps to design a better future*, Washington DC, International Finance Corporation. Disponible en: <https://www.oecd.org/g20/summits/osaka/G20-Fukuoka-Policy-Priorities-on-Aging.pdf>
- Francisco J. Goerlich, Joaquín Maudos y Silvia Mollá, *Distribución de la población y accesibilidad a los servicios en España*, Madrid, Fundación Ramón Areces, 2021. Disponible en: <https://www.fundacionareces.es/recursos/doc/portal/2018/03/20/distribucion-de-la-poblacion-y-accesibilidad-a-los-servicios-en-espana.pdf>
- Inclusión Financiera para el Desarrollo (UNSGSA), Alianza Better Than Cash y otros, *Impulsando el progreso hacia los ODS mediante la Inclusión Financiera Digital*, 2023. Disponible en: [https://www.cgap.org/sites/default/files/publications/Impulsando\\_el\\_progreso\\_hacia\\_los\\_ODS\\_mediante\\_la\\_inclusion\\_financiera\\_digital\\_edicion\\_de.pdf](https://www.cgap.org/sites/default/files/publications/Impulsando_el_progreso_hacia_los_ODS_mediante_la_inclusion_financiera_digital_edicion_de.pdf)
- Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), *Base estatal de datos de personas con valoración del grado de discapacidad*, Madrid, IMSERSO, 2023. Disponible en: [https://imserso.es/documents/20123/146998/bdepcd\\_2022.pdf/390b54fe-e541-3f22-ba1a-8991c5efc88f](https://imserso.es/documents/20123/146998/bdepcd_2022.pdf/390b54fe-e541-3f22-ba1a-8991c5efc88f)
- Instituto Nacional de Estadística (INE), *Notas de prensa*, «Encuesta de Discapacidad Autonomía personal y Situaciones de Dependencia (EDAD)», Madrid, INE, 2022. Disponible en: [https://www.ine.es/prensa/edad\\_2020\\_p.pdf](https://www.ine.es/prensa/edad_2020_p.pdf)
- , *Notas de prensa*, «Proyecciones de población 2022-2072», Madrid, INE, 2022. Disponible en: [https://www.ine.es/prensa/pp\\_2022\\_2072.pdf](https://www.ine.es/prensa/pp_2022_2072.pdf)
- , *Notas de prensa*, «Estadística continua de población (ECP) a 1 de julio de 2023», Madrid, INE, 2023. Disponible en: <https://www.ine.es/daco/daco42/ecp/ecp0223.pdf>
- Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), *Informe sobre la inclusión financiera en España*, Valencia, IVIE, 2022. Disponible en: <https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2022/02/Informe-sobre-la-inclusi%C3%B3n-financiera-en-Espa%C3%B1a-071022.pdf>
- , *Cuarto informe trimestral de seguimiento de la inclusión financiera para municipios de más de 500 habitantes. Situación a 30 de septiembre de 2023*, Valencia, IVIE, 2023. Disponible en: [https://observatorioinclusionfinanciera.es/wp-content/uploads/2024/01/Cuarto\\_Informe\\_trimestral\\_seguimiento\\_inclusion\\_financiera.pdf](https://observatorioinclusionfinanciera.es/wp-content/uploads/2024/01/Cuarto_Informe_trimestral_seguimiento_inclusion_financiera.pdf)
- Concepción Jiménez Gonzalo y Helena Tejero Sala, «Cierre de oficinas bancarias y acceso al efectivo en España», *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 34, 2018. Disponible en: [https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/11235/1/Articulo\\_Jimenez\\_Tejero.pdf](https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/11235/1/Articulo_Jimenez_Tejero.pdf)
- Miguel Laparra Navarro y Begoña Pérez Eransus (coords.), *Exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación*, Madrid, Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA), 2008.

- Inmaculada Llorente San Segundo, «Exclusión financiera e igualdad de trato en el acceso a servicios bancarios», *Revista de Derecho Civil*, vol. VI, núm. 1, 2019, p. 399-443. Disponible en: <https://nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/359>
- Federico Lupo-Pasini, «Financial Inclusion and the 'War for Cash'», *Law and Contemporary Problems*, vol. 84, núm. 1, 2021, p. 17-33. Disponible en: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol84/iss1/3/>
- Apol·lònia Martínez Nadal, «Soluciones jurídicas para la inclusión financiera de la tercera edad (más allá de los protocolos voluntarios)», *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 326, 2022.
- Joaquín Maudos Villarroja, «La bancarización de la economía española en el contexto europeo», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 271, 2019, p. 27-35. Disponible en: [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_CIE/271art05.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/271art05.pdf)
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y Banco de España, *Plan de educación financiera 2022-2025*, Madrid, Banco de España, 2022. Disponible en: <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/21123/1/plan-educacion-financiera-2022-2025-es-resumen.pdf>
- Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, *II Plan Nacional de Derechos Humanos 2023-2027*, Madrid, 2023. Disponible en: <https://www.mpr.gob.es/mpr/secre/i-plan-nacional-de-derechos-humanos/Documents/II%20Plan%20Nacional%20de%20DDHH.pdf>
- Sergio del Molino, *La España vacía*, Madrid, Turner, 2016 (nueva edición: Madrid, Alfaguara, 2022).
- Observatorio de Inclusión Financiera, *Informe semestral de seguimiento de las medidas dirigidas a mejorar la atención personalizada de personas mayores y personas con discapacidad*, Madrid, AEB, CECA y UNACC, noviembre 2023. Disponible en: <https://observatorioinclusionfinanciera.es/wp-content/uploads/2023/11/Informe-semestral-de-seguimiento-de-las-medidas-de-atencion-a-mayores-Noviembre-2023.pdf>
- Diana Posada Restrepo, «Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España», Banco de España, *Boletín Económico*, núm. 3, 2021. Disponible en: <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/17303>
- UK Finance, *Access to Cash Review. Final Report*, 2019. Disponible en: <https://www.accesstocash.org.uk/media/1087/final-report-final-web.pdf>
- We Are Social, *Digital Report Spain 2023*. Disponible en: <https://datareportal.com/reports/digital-2023-spain>
- Fernando Zunzunegui, «Exclusión financiera: actuaciones y propuestas», *Revista de Derecho del Mercado Financiero*, núm. 1, 2023, y en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 169, 2023, p.103-154. Disponible en: <http://www.rdmf.es/colaboraciones/working-papers/>

## APÉNDICE NORMATIVO

### España

- Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito [Norma derogada por la Ley 10/2014, de 26 de junio].
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.
- Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude.
- Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.
- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego.
- Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.
- Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.
- Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.
- Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos.
- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

- Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.
- Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones.
- Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera.
- Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.
- Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.
- Real Decreto 303/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los comisionados para la defensa del cliente de servicios financieros [Norma derogada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo].
- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.
- Real Decreto 696/2018, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social.
- Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera.
- Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

## Unión Europea

- Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L, núm. 141, 5 de junio de 2015.
- Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L, núm.151, 7 de junio de 2019.
- Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L, núm. 331, 15 de diciembre de 2010.

- Reglamento (UE) 2019/2175 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2019, por el que se modifican el Reglamento (UE) 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea); el Reglamento (UE) 1094/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación); el Reglamento (UE) 1095/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados); el Reglamento (UE) 600/2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros; el Reglamento (UE) 2016/1011, sobre los índices utilizados como referencia en los instrumentos financieros y en los contratos financieros o para medir la rentabilidad de los fondos de inversión, y el Reglamento (UE) 2015/847 relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L, núm. 334, 27 de diciembre de 2019.

### Proyectos normativos referidos

- Proyecto de Ley de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (procedente del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, núm. 45-1, 12 de febrero de 2021. Tramitación disponible en:  
<https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?legis=14&id1=621&id2=000040>
- Proyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención a la clientela, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, núm. 104, 10 de junio de 2022. Tramitación disponible tramitación en:  
<https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?legis=14&id1=621&id2=000090>
- Proyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, núm. 134, 16 de diciembre de 2022. Tramitación disponible en:  
<https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?legis=14&id1=621&id2=000092>
- Proyecto de Ley por la que regulan los servicios de atención a la clientela, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, núm. 12-1, 8 de marzo de 2024. Tramitación disponible tramitación en:  
[https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_moodle=mostrarDetalle&\\_iniciativas\\_legislatura=XV&\\_iniciativas\\_id=121%2F000012](https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_moodle=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XV&_iniciativas_id=121%2F000012)
- Proyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, núm. 18-1, 5 de abril de 2024. Tramitación disponible en:  
[https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_moodle=mostrarDetalle&\\_iniciativas\\_legislatura=XV&\\_iniciativas\\_id=121%2F000018](https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_moodle=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XV&_iniciativas_id=121%2F000018)

- Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de la Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, núm. 16-1, 22 de marzo de 2024. Tramitación disponible en: [https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_moodle=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XV&iniciativas\\_id=121%2F000016](https://www.congreso.es/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_moodle=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=121%2F000016)

